HANDBUCH DER POLITIK

Handbuch der Politik

Vierter Band:

Der wirtschaftliche Wiederaufbau

Handbuch der Politik

Dritte Auflage

Herausgegeben

von

Dr. Gerhard Anschütz
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

Dr. Fritz Berolzheimer †
Vorsitzender der Vereinigung f. Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Berlin

Dr. Georg Jellinek †
Geheimrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

D. Dr. Max Lenz
Geheimer Regierungsrat, o. Prof. der Geschichte an der Universität Hamburg

Dr. Franz v. Liszt †
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Dr. Georg v. Schanz
Geheimer Rat, o. Prof. der Nationalökonomie an der Universität Würzburg

Dr. Eugen Schiffer
Wirkl. Geheimer Rat, Reichsjustizminister, Berlin

D. Dr. Adolf Wach
Wirkl. Geh. Rat, o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig

---

Vierter Band

Der wirtschaftliche Wiederaufbau

Berlin und Leipzig
Dr. Walther Rothschild
1921

Der wirtschaftliche Wiederaufbau

Herausgegeben

von

Dr. Gerhard Anschütz
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

Dr. Fritz Berolzheimer †
Vorsitzender der Vereinigung f. Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Berlin

Dr. Georg Jellinek †
Geheimrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

D. Dr. Max Lenz
Geheimer Regierungsrat, o. Prof. der Geschichte an der Universität Hamburg

Dr. Franz v. Liszt †
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Dr. Georg v. Schanz
Geheimer Rat, o. Prof. der National-ökonomie an der Universität Würzburg

Dr. Eugen Schiffer
Wirkl. Geheimer Rat, Reichsjustiz-minister, Berlin

D. Dr. Adolf Wach
Wirkl. Geh. Rat, o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig

Mit zwei Zeichnungen

Berlin und Leipzig
Dr. Walther Rothschild
1921

Die Schriftleitung besorgte Dr. Fritz Berolzheimer †, Berlin

Spamersche Buchdruckerei in Leipzig

Inhaltsverzeichnis.

HANDBUCH DER POLITIK.

Band IV.

Der wirtschaftliche Wiederaufbau.

I. Hauptstück. Die Verschuldung Deutschlands nach dem Kriege.

6. Hauptstück. Industrie und Handel.

7. Hauptstück. Die Sozialisierung von Betrieben.

8. Hauptstück. Verkehrswesen.

9. Hauptstück. Der gewerbliche Arbeiter.

10. Hauptstück. Die Mittelklasse.

Erstes Hauptstück.

Die Verschuldung Deutschlands nach dem Kriege.

1. Abschnitt.

Die Finanzen des Reiches (Kriegsanleihen. Inflation).

Von Dr. W. Prion,
o. Professor an der Universität Köln.

Bei Ausbruch des Krieges war die Aufbringung der für die Kriegführung erforderlich werdenden Mittel durch die Finanzpolitik, wie sie sich vor dem Kriege im Reich und in den Bundesstaaten entwickelt hatte, mehr oder weniger vorgezeichnet. Direkte Steuern, deren Steuersätze einfach zu erhöhen gewesen wären, standen dem Reiche nicht zur Verfügung. Den soeben beschlossenen einmaligen Wehrbeitrag zu wiederholen, ging kaum an, da gerade die erste Rate fällig gewesen war. Für eine einseitige Erhöhung der indirekten Steuern oder Neueinführung von solchen wäre kein Reichstag, insonderheit nicht bei Ausbruch des Krieges zu haben gewesen; ganz abgesehen davon, daß auch auf diesem Wege nicht sofort erhebliche Beträge hereinzuholen gewesen wären. So blieb dem Reich nichts anderes übrig, als das zu tun, was es getan hat: nämlich sich die ersten Mittel auf dem Wege des Kredits durch Rediskontierung von Reichsschatzanweisungen bei der Reichsbank zu beschaffen, die dagegen Noten und Giroguthaben zur Verfügung stellte. Gewiß wäre es volkswirtschaftlich richtiger gewesen, nicht — wie es geschehen ist — neue Kaufkraft zu schaffen, sondern durch Auflegung einer langfristigen Anleihe vorhandene Kaufkraft aus der Volkswirtschaft zu nehmen, um diese dann weiter in Zahlung zu geben. Aber die Erfahrungen bei früheren Gelegenheiten sowie die besonderen Umstände des diesmaligen Weltkrieges sprachen gegen die Herausbringung einer festen Anleihe gleich nach Kriegsausbruch. Außerdem spielte bei diesen Überlegungen auch der von den Militärs vorhergesagte schnelle Sieg der deutschen Truppen eine entscheidende Rolle.

So war die Beanspruchung des kurzfristigen Schatzanweisungskredits durch die Reichsbank zu Beginn des Krieges ein notwendiges Übel. Anstatt der Bevölkerung einen Teil ihrer Kaufkraft durch Anleihen oder Steuern endgültig abzunehmen, wurden sozusagen aus dem Nichts die ersten 5 Milliarden Mark Kaufkraft neu geschaffen und auf die Truppen und Lieferanten übertragen. Diese Neuschaffung von Kaufkraft hatte zur Folge, daß das Gleichgewicht zwischen dem Einkommen weiter Kreise der Bevölkerung und dem diesem Einkommen gegenüberstehenden Gütervorrat den ersten fühlbaren Stoß erhielt. Allerdings lag der Benutzung dieses Schatzanweisungs-

kredites der Gedanke zugrunde, die aufgelaufenen Schulden jeweils nach einiger Zeit durch feste Anleihen abzulösen. In der Tat ist dieser Gedanke in den ersten 4 Kriegsanleihen, die halbjährlich zur Zeichnung aufgelegt wurden, auch verwirklicht worden. Im März 1916 betrug die Summe der schwebenden Schulden (der nicht eingelösten Reichsschatzanweisungen) im ganzen noch 10,4 Milliarden M. Die 4. Kriegsanleihe erbrachte 10,7 Milliarden M. Es waren somit auf die Kriegsanleihen im ganzen bis dahin 0,3 Milliarden M. mehr hereingekommen, als vorher an Krediten aufgenommen worden war. Bei dieser Finanzlage ist jedoch zu beachten, daß bis zu dieser Zeit (März 1916) irgendwelche Kriegssteuern noch nicht zur Einführung gelangt waren, finanziell der Druck des Krieges also in keiner Weise gespürt wurde. Ja, nur finanziell gesehen, ging es gewissen Bevölkerungsschichten sogar ganz vorzüglich: sie zogen aus der Kriegswirtschaft große und größte Einkommen. Und kein Wunder, wenn unter diesen Umständen die törichte Vorstellung entstehen konnte, daß die deutsche Volkswirtschaft durch den Krieg reicher geworden sei. . .

Bei näherem Zusehen waren jedoch schon zu dieser Zeit die Grundlagen zu jener Geldentwertung gelegt, die erst nach der Revolution durch Sprengung der Kriegswirtschaftspolitik in so scharfer Weise in die Erscheinung treten sollte. Zunächst hatten die unablässigen Käufe des Reiches die Nachfrage nach Waren aller Art erhöht und damit die Steigerung der Preise begünstigt. An die Stelle der aufgezehrten Warenvorräte traten die Zahlungen des Reiches, die zu Einkommenssteigerungen und Anlegung der Überschüsse in Kriegsanleihe führten. Durch die Zahlungen des Reiches entstanden neue Einkommen, Einkommenssteigerungen, neue Vermögen; die zusätzliche Kaufkraft stieg bei gleichzeitiger Verminderung des Gütervorrates: die Inflation war da — trotz der glänzenden Ergebnisse der ersten 4 Kriegsanleihen. Durch die rechtzeitige Erhebung scharfer Kriegssteuern wäre zweifellos die Inflation von Anfang an gemindert, jedoch niemals gänzlich vermieden worden. Denn die intensiv wie extensiv zunehmende Kriegführung verschlang immer mehr die noch vorhandenen Vorräte und die neuen Arbeitsergebnisse der deutschen Volkswirtschaft. Die stark angespannte Güterherstellung wurde, je länger der Krieg dauerte, immer mehr auf sofortigen Konsum, großenteils auf sofortige Vernichtung eingestellt, so daß für den Umsatz in der Volkswirtschaft immer weniger Güter übrig blieben. Und diesem sich ständig verringernden Gütervorrat stand die ununterbrochene Schaffung steigender Mengen neuer Kaufkraft durch das Reich gegenüber: die Inflation war eine notwendige Folgeerscheinung der von der übrigen Welt abgeschnürten deutschen Kriegswirtschaft.

Im Jahre 1916 trat eine Wendung in der deutschen Kriegsfinanzpolitik ein: die Einführung von Kriegssteuern ließ sich nicht mehr umgehen. Selbst die Öffentlichkeit forderte dringend die Erhebung einer Kriegsgewinnsteuer. Auf die Einzelheiten der nunmehr einsetzenden Kriegssteuerpolitik kann hier nicht eingegangen werden. In diesem Zusammenhange sei nur hervorgehoben, daß in den Kämpfen des Reichstages und des Bundesrates um die direkten und indirekten Steuern die folgenden Grundgedanken zum Siege gelangten: 1. Zum mindesten sollen die dauernden Ausgaben, die zum überwiegenden Teil aus den Zinsen auf den ständig anwachsenden Kriegsanleihen entstanden, durch Erhöhung der laufenden Einnahmen gedeckt werden, 2. neue Einnahmen sollen nur aus der gleichzeitigen Anspannung der direkten und indirekten Steuerquellen gewonnen werden. Damit griff das Reich grundsätzlich in das ihm bis dahin verschlossene Gebiet der direkten Besteuerung über. Zur Rechtfertigung dieses Schrittes wurde jedoch 3. bestimmt, daß die direkten Steuern, die nunmehr das Reich erhebt, nur sog. einmalige Steuern oder außerordentliche Abgaben sein sollten, für die überdies noch bestimmt wurde, daß sie in erster Linie zur Schuldentilgung zu verwenden sind. In Wirklichkeit haben sich jedoch diese Gesichtspunkte nicht restlos durchführen lassen. Das ziffernmäßige Ergebnis war das folgende: Die gesamten Ausgaben im ordentlichen Haushalte des Reiches betrugen in den Jahren 1914—1918 einschließlich der Fehlbeträge in den Betriebsverwaltungen rund 21 Milliarden M. Demgegenüber betrugen die Einnahmen aus Zöllen und laufenden Steuern nur 11 Milliarden M., sonstige Einnahmen 1,6 Milliarden M., so daß der ganze Eingang aus den einmaligen Steuern in Höhe von 8,2 Milliarden M., der eigentlich zur Schuldentilgung bestimmt war, mit zur Deckung der laufenden Ausgaben im ordentlichen Haushalt herangezogen werden mußte. Die Unzulänglichkeit der deutschen Kriegssteuerpolitik tritt in dieser Gegenüberstellung deutlich zutage. Immerhin kann gesagt werden, daß wenigstens bis zum 31. März

1919 die Ausgaben des ordentlichen Haushaltes des Reiches tatsächlich durch Einnahmen — allerdings mit Hilfe der einmaligen Kriegssteuern — voll gedeckt werden konnten.

Somit ist der andere Grundsatz, daß die eigentlichen Kosten des Krieges aus Anleihemitteln bestritten werden sollten, voll und ganz durchgeführt worden. „Aus Anlaß des Krieges" sind in den Rechnungsjahren 1914—1918 im außerordentlichen Haushalt rund 150 Milliarden M. an Ausgaben verbucht worden. Ihnen entsprachen am 31. März 1919 rund 154 Milliarden M. bewilligte Kredite. Zur Flüssigmachung dieser Kredite und zur Aufbringung der Mittel für die Kriegskosten im eigentlichen Sinne ist die schon oben erwähnte Technik ausgebildet worden: Begebung von Reichsschatzanweisungen an die Reichsbank und Verfügung über den Gegenwert durch Noten- und Girozahlung — Anhäufung der Reichsschatzanweisungen bei der Reichsbank und Steigerung der Notenausgabe bzw. der Giroguthaben und der Depositen bei den Banken — Weitergabe der Reichsschatzanweisungen von der Reichsbank an Banken und sonstige Abnehmer und Rückfluß der Noten bzw. Verringerung der Giroguthaben — Auflegung einer Kriegsanleihe mit Umwandlung der außerhalb der Reichsbank befindlichen Reichsschatzanweisungen in diese Kriegsanleihe durch Benutzung der Schatzanweisungen bei den Einzahlungen auf die Kriegsanleihe — Verringerung der schwebenden Schulden des Reiches bei gleichzeitiger Zunahme der festen Anleihen — von neuem: Begebung von Reichsschatzanweisungen bei der Reichsbank und so weiter. Der Durchführung dieses gewaltigen Zahlungsverkehrs, die ihren sichtbaren Ausdruck in der Auflegung von jährlich 2 Kriegsanleihen fand, ist vollstes Lob zu zollen. Die Verrechnungsarbeit innerhalb und außerhalb der Kreditinstitute ist ebenso reibungslos verlaufen, wie es gelungen ist, fast alle Schichten der Bevölkerung an der Aufbringung der Mittel für die Anleihe zu beteiligen. Dieses äußerlich ungemein glänzende Bild der deutschen Kriegsfinanzierung litt jedoch an folgenden inneren Krankheiten:

1. Es bildete sich das Schlagwort von dem Kreislauf des Geldes heraus: Das Geld bleibt im Lande, und man schloß von diesem „ewigen" Kreislauf auf die Unerschöpflichkeit der zur Verfügung stehenden Mittel. Man übersah hierbei, daß nicht nur in Wirklichkeit dieser Kreislauf nicht geschlossen war, indem ununterbrochen deutsches Gold, ausländische Wertpapiere und deutsche Waren ins Ausland gingen, sondern auch zum Kriegführen Menschen, Material, Bekleidung und Ernährung nötig waren. Da die deutsche Volkswirtschaft immer mehr von der Außenwelt abgeschnitten wurde, mußten alle diese Dinge mehr oder weniger im eigenen Lande, und hier mit unzulänglichen Mitteln, hergestellt werden. Es wurden alle Betriebe, auch solche mit den höchsten Produktionskosten, auf die Erzeugung für den Krieg umgestellt — und die Erzeugung anderer Güter wurde vernachlässigt. In diesem System der deutschen Kriegswirtschaft lag der tiefere Grund für die Erhöhung aller Kosten und Preise, die dann noch durch die besondere Art der Kriegsfinanzierung gefördert wurde. 2. Denn die Zeichnung auf die Kriegsanleihen bedeutete keine wirkliche Last für den Zeichner. Der Zeichner erhielt für sein Kapital nicht nur 5% Zinsen, sondern auch das Versprechen, daß er dieses Kapital jederzeit zurückerhalten konnte (durch Verkauf oder Beleihung der Kriegsanleihe). Aber das Wesentliche war, daß das Reich durch seine Zahlungen, die aus den Krediten der Reichsbank möglich waren, vorher mehr oder weniger jene Kapitalien erst schuf, die bei der Zeichnung auf die Kriegsanleihe an das Reich zurückflossen. Auf diese Weise ging die Schaffung zusätzlicher Kaufkraft unausgesetzt vor sich; ständig wurden neue und große Einkommen wie Vermögen gebildet, während gleichzeitig der Gütervorrat durch die Kriegführung vermindert wurde, m. a. W.: Die Inflation griff mit jedem Tage weiter um sich und damit auch die Rückwirkung auf die Preise von dieser Seite aus. Hier wird deutlich, welch großer Fehler in der Verschleppung der Kriegssteuern lag. Die Steuern hätten nicht nur viel früher, sondern auch in viel schärferem Maße, wie es zu spät geschehen ist, erhoben werden müssen. Dann wäre der Einfluß der großen Kriegsgewinne auf die Preisentwicklung rechtzeitig gemildert worden. 3. ist nicht genügend beachtet worden, daß auch die äußerlich glänzende und technisch hervorragende Anleiheaufnahme immer mehr an innerer Kraft einbüßte. Wie schon hervorgehoben, gelang es bis zur 4. Kriegsanleihe, die vorher eingegangenen kurzfristigen Verpflichtungen aus der Schatzanweisungsbegebung jeweils durch die Erlöse aus den Kriegsanleihen abzudecken. Bei der 5. Anleihe, die 10,7 Milliarden M. erbrachte, waren hingegen schon 12,7 Milliarden M. an Reichsschatzanweisungen im Umlauf, so daß zum erstenmal ein Schuldenrest blieb. Dieser Rest steigerte sich nun von Anleihe zu Anleihe.

Bei der 6. Anleihe stellte sich der Restbetrag auf 6,7 Milliarden M., bei der 8. Anleihe, die den höchsten Zeichnungsbetrag mit 15 Milliarden M. aufwies, blieb sogar ein Rest von nicht weniger als 24 Milliarden M. und bei der 9. Anleihe, die im Herbst 1918 noch 10,4 Milliarden M. erbrachte, waren bereits 50 Milliarden M. Reichsschatzanweisungen im Umlauf. Das unglückliche Jahr 1918 schloß mit einem Schuldenstand des Reiches in Höhe von 144 Milliarden M., davon entfielen auf feste Anleihen: 89 Milliarden M., auf schwebende Schulden 55 Milliarden M.

Im Verhältnis zu den Ausgaben waren also immer geringer werdende Beträge auf die Kriegsanleihen zurückgeflossen. Und dabei lagen die Dinge nicht etwa so, daß es an entsprechenden Leihkapitalien gefehlt hätte. Die Ausweise der Banken, Genossenschaften und Sparkassen liefern dafür den Beweis: die Einlagen bei den ersteren waren von 1914 bis Ende 1918 um 25 Milliarden, bei den letzteren um 13 Milliarden M. gestiegen. Dazu kamen noch erhebliche Beträge thesaurierter Noten, deren Umlauf auf 34 Milliarden M. angewachsen war. Soweit es nicht die Angst vor wirtschaftlichem oder finanziellem Zusammenbruch war, ließen sich die Besitzer dieser Kapitalien von dem Gedanken leiten, bei Umstellung ihrer Betriebe oder ihrer Tätigkeit auf die Friedenswirtschaft flüssige Mittel zur Verfügung zu haben — trotzdem auch diesem Wunsche Rechnung getragen worden war in dem Versprechen, daß der Verkauf oder die Beleihung der Kriegsanleihestücke nach dem Kriege von Reichs wegen organisiert werde . . . Dieses Versprechen leitet zu dem letzten Gesichtspunkt über:

4. Man hielt die Kriegsanleihe für ein wirksames Mittel gegen die Inflationserscheinung. Wie steht es hiermit? Wie schon ausgeführt, ist die Inflation dadurch zustande gekommen, daß auf der einen Seite der Gütervorrat in der deutschen Volkswirtschaft durch Kriegshandlung und Kriegswirtschaft vermindert worden war, während gleichzeitig auf der anderen Seite durch Schaffung neuer Kaufkraft die Einkommen und Vermögen anstiegen. Einem sich im ganzen verringernden oder günstigenfalls gleichbleibenden Gütervorrat standen wachsende Einkommen gegenüber — eine Aufblähung der Kaufkraft, die dann eine Steigerung der Preise oder eine Entwertung der üblichen Rechnungseinheit: Mark herbeigeführt hatte. Was war an dieser Inflation geändert, wenn Teile der neuen Kaufkraft, der erhöhten Einkommen in Kriegsanleihe angelegt wurden? Zunächst ist zu beachten, daß ja niemals die gesamte neue Kaufkraft auf die Zeichnung von Kriegsanleihe verwendet wurde. Die Mittel, die der einzelne zum Kaufen verwenden wollte, hielt er sowieso zurück. Sie wirkten beim Kauf auf die Preise. Ferner: die Zeichnung auf die Kriegsanleihe würde eine Festlegung der Kaufkraft, eine Verminderung derselben bedeuten, wenn wirklich eine Festlegung damit verbunden gewesen wäre. Das war aber keineswegs der Fall. Hier und dort war es üblich geworden, die Kriegsanleihe selbst als Zahlungsmittel zu verwenden. Aber auch abgesehen hiervon war die Kriegsanleihe jederzeit bei der Reichsbank oder der Darlehnskasse auch dann in Geld zurückzuverwandeln, wenn ein anderer Käufer, der seine Kaufkraft hingab, nicht vorhanden war. So konnte jeder Zeichner von Kriegsanleihe seine Kaufkraft, die eigentlich an das Reich abgetreten und von diesem längst verausgabt worden war, ganz nach Belieben wieder aufheben lassen. Durch Verkauf oder Beleihung konnte das Kapital jederzeit wieder in Geld zurückverwandelt werden. Daß dadurch die Kriegsanleihe ein nur wenig schützender Wall gegen die Ausbreitung der Inflation war, wird nach diesen Darlegungen wohl nicht mehr zu bestreiten sein.

Das hindert nicht, festzustellen, daß die schwebenden Schulden in Gestalt der Ende 1918 in Umlauf befindlichen 55 Milliarden M. Reichsschatzanweisungen selbstverständlich eine viel gefährlichere Erscheinungsform der Inflation darstellten. Die Reichsschatzanweisungen waren nach 3 Monaten fällig. Die Besitzer hatten am Fälligkeitstage einen Anspruch auf Geld; sie konnten sich dieses Geld aber auch schon vor der Zeit verschaffen, indem sie die Reichsschatzanweisungen bei der Reichsbank zum Rückdiskont einreichten. Die Reichsschatzanweisungen kamen somit fast dem baren Gelde gleich, weil sie jederzeit in Noten oder Giroguthaben umgetauscht werden konnten. Bei den schwebenden Schulden war daher nicht nur ihre ununterbrochene Vermehrung für die Inflation von Bedeutung, sondern auch die Tatsache, daß die außerhalb der Reichsbank befindlichen Reichsschatzanweisungen jederzeit an die Reichsbank zurückströmen, d. h. die Form von Noten oder Giroguthaben annehmen konnten. Ja, noch mehr: indem die Banken einen erheblichen Teil der ihnen zufließenden fremden Gelder in diesen Reichsschatzanweisungen anlegten,

die Bankkunden jedoch nach wie vor bargeldlos über ihr Guthaben verfügten, ohne daß dabei Noten erforderlich wurden, war im Grunde die Kaufkraft selbst auf die kurze Zeit in den Reichsschatzanweisungen nicht samt und sonders gebunden. —

Alles in allem: die äußerlich glänzende deutsche Kriegsfinanzierung hat die Inflation durch Schaffung neuer Kaufkraft und durch Schonung dieser Kaufkraft ungemein begünstigt. Als letzte Ursache der Inflation erscheint der ins Riesenhafte ausgedehnte Konsumtivkredit des Reiches. In der Erhöhung der Einkommen tritt diese Inflation in die Erscheinung. Die erhöhte Kauffähigkeit treibt die Preise der Waren, deren Menge geringer wird, in die Höhe. Die erhöhten Einkommen schlagen sich — soweit sie nicht zum Kaufen verwendet werden — nieder in dem Anschwellen der Depositen bei den Banken, der Spareinlagen bei den Sparkassen, in dem Erwerb von Kriegsanleihe und kurzfristigen Reichsschatzanweisungen sowie anderen Wertpapieren, deren Kurse wie die Preise anderer Waren anziehen. Zahlenmäßig sind die Einkommen und Vermögen stark gestiegen; da jedoch der Kaufkraftmehrung eine Preissteigerung folgt, können die erhöhten Zahlen nicht mehr das gleiche kaufen wie früher: die Rechnungseinheit Mark, als Symbol des Geldes, ist entwertet. Die hohen Preise und andere Ursachen (Barzahlung an Stelle der Kreditgewährung, Veränderungen des Zahlungsgebietes, Zurückziehung der Goldmünzen) ziehen eine Steigerung des Papiergeldumlaufes nach sich: am 30. September 1918 befinden sich insgesamt 34 Milliarden M. Papiergeld im Verkehr.

Die Steigerung des Papiergeldumlaufes also—eine Folge der Inflation. Es soll nicht verschwiegen werden, daß eine solche Auffassung von anderer Seite lebhaft bestritten wird. Wie liegen die Dinge in Wirklichkeit? Wenn das Reich den Kredit bei der Reichsbank in Anspruch nahm, dann erhielt es für die hingegebenen Reichsschatzanweisungen entsprechende Mengen Noten und Giroguthaben, mit denen die Zahlungen geleistet wurden. So ist ohne allen Zweifel mit der Schaffung neuer Kaufkraft durch das Reich (Kredite bei der Reichsbank) eine Ausgabe von Zahlungsmitteln, von Geld in diesem Sinne, verbunden gewesen. Es geht aber nicht an, die tatsächlich eingetretene Geldvermehrung oder gar nur die Notenvermehrung als Inflation zu bezeichnen, zu sagen: das Geld oder die Noten sind aufgebläht. Denn in den Händen des Zahlungsempfängers ist dieses Geld, ist die einzelne Note nicht mehr — wie für das Reich oder die Reichsbank — die Erscheinungsform der künstlichen Kaufkraft, das Mittel einer künstlichen Geldschöpfung, sondern nichts anderes als ein Zahlungsmittel, das sich in keiner Weise von den früher und zu anderen Zwecken ausgegebenen Zahlungsmitteln unterscheidet. Der Empfänger benutzt die Note als Zahlungsmittel, indem er dafür Rohstoffe und Waren kauft, Löhne bezahlt, Nahrungsmittel, Gebrauchsgegenstände anschafft, Einlagen bei den Banken macht oder Wertpapiere aller Art kauft. Als Zahlungsmittel strebt die Note zur Ausgabestelle zurück, soweit sie nur nicht vom Verkehrsbedarf zurückgehalten wird. So war der gesteigerte Papiergeldumlauf nichts anderes als die Folge der hohen Preise und der sonstigen, oben bereits genannten Ursachen. Nur insoweit die Noten gehamstert, thesauriert waren, standen sie noch mit der Schaffung der zusätzlichen Kaufkraft in ursächlichem Zusammenhang, indem sie jetzt die Kaufkraft der Einzelwirtschaft, die sie aufgestapelt hatte, in mobiler Form verkörpern. Es ist daher festzuhalten: nicht die Steigerung des Notenumlaufes ist als Aufblähung, als Inflation zu bezeichnen, sondern die viel weitergehende Ausweitung der Kaufkraft der Einzelwirtschaften verdient die Bezeichnung: Inflation. Und diese Kaufkraft verkörpert sich weniger in der vom Zahlungsbedarf bestimmten Notenmenge als in den thesaurierten Noten, vor allem in den fremden Geldern der Kreditinstitute und auch zu einem erheblichen Teil in den Kriegsanleihen, hinter denen keine realen Werte stehen.

Sehr bald nach dem unglücklichen Ende des Krieges gelangte die finanzielle Saat, die während des Krieges gelegt war, zur Reife. In großen Mengen strömte die Kriegsanleihe an den Markt zurück, wurden von den Banken Depositen erhoben, mit der Folge, daß die Reichsbank gegen die zurückflutenden Reichsschatzanweisungen neue Noten ausgeben mußte. Die Angst vor politischen Unruhen, vor einem wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenbruch ließ Milliarden auf Milliarden Mark Papiergeld in sichere Unterschlupfe verschwinden; ebenso große Beträge gingen als Gegenwerte für die über die offenen Grenzen ins Land strömenden Waren ins Ausland; auch als Mittel der

Kapitalflucht wurde das Papiergeld gern gewählt: im ganzen stieg die Summe des ausgegebenen Papiergeldes in der Zeit vom 23. September 1918 bis 1. Juli 1919 um 19 Milliarden M. auf 41,5 Milliarden M. Gleichzeitig schwoll die Kapitalanlage der Reichsbank infolge der zurückströmenden Schatzanweisungen auf 27,5 Milliarden M. an. Zur Sicherung des Kriegsanleihemarktes wurde unter Führung der Reichsbank — in Erfüllung des früher gegebenen Versprechens — die Reichsanleihe-A.-G. unter Mitwirkung der deutschen Bankwelt gegründet, die sich die Aufgabe stellt, den Kurs der Kriegsanleihe zu regulieren und das an den Markt kommende Material aufzunehmen. Der Kurs der Kriegsanleihe, der im Jahre 1918 noch nominell mit 97% notiert wurde, wird am 30. Juni 1920 auf 79,5% festgesetzt und November 1920 auf 77.5% herabgesetzt. Die Reichsanleihe A.-G. hat in der Zeit vom 1. September 1919 bis 31. August 1920 für nicht weniger als 4,2 Milliarden M. Reichsanleihen zurückgekauft, für die die Darlehnskassen neues Geld liefern.

Aber nicht nur das bestehende Finanzgebäude wurde in seinen Grundlagen erschüttert, sondern auch die Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen nimmt in der Nachkriegszeit gefährliche Formen an. Zunächst ruft die ruckweise und unter furchtbaren politischen Kämpfen vor sich gehende Erhöhung der Löhne, die im ganzen gegen die Steigerung der Preise zurückgeblieben waren, neue und wiederholte Preissteigerungen und damit einen erhöhten Zahlungsmittelbedarf hervor. Von den Preissteigerungen werden auch die Ausgaben der öffentlichen Körperschaften, voran des Reiches, betroffen. Die Sachausgaben steigen gewaltig, noch mehr die Anforderungen aus den Beamtenbesoldungen. Zur Deckung der nicht endenwollenden Gehaltserhöhungen werden Milliarden zur Verbilligung der Lebensmittel verausgabt. Der ordentliche Haushalt des Rechnungsjahres 1919/20 sieht eine Ausgabensumme in Höhe von 14,7 Milliarden M. vor, darunter fast 9,0 Milliarden M. für Zinsen auf die Kriegsanleihen — das dicke Ende aus der Kreditwirtschaft während des Krieges. Die Steuergesetzgebung der Jahre 1919 und 1920 sieht Einnahmen in Höhe von insgesamt 18 Milliarden M. vor, die aber weder im Jahre 1919/20 noch im folgenden Jahr wirklich und in voller Höhe einkommen. Das Rechnungsjahr 1919/20 schließt vielmehr mit einem Fehlbetrag im ordentlichen Haushalt in Höhe von 5 Milliarden M. ab; und auch für das Rechnungsjahr 1920/21, in dem 40 Milliarden M. an laufenden Ausgaben vorgesehen sind, bleibt zunächst ein erheblicher Fehlbetrag bestehen, weil sich die Eingänge aus den Steuern immer noch verzögern.

Die furchtbare Verschlechterung der gesamten finanziellen Lage findet jedoch ihren ziffernmäßigen Ausdruck in der Gestaltung des außerordentlichen Haushaltes des Reiches. Im Rechnungsjahr erscheinen hier als Ausgaben nicht weniger als rund 58 Milliarden M., deren Verteilung auf 3 Posten, wie folgt, angegeben wird: 1. aus Anlaß des Krieges: 24,5 Milliarden M., 2. aus Anlaß des Friedensvertrages: 17 Milliarden M., 3. für Abwicklungen: 16 Milliarden M. Im Rechnungsjahre 1920/21 sind die gesamten Ausgaben im außerordentlichen Haushalt mit 40 Milliarden M. veranschlagt, darunter befinden sich allein 18 Milliarden M. für Besatzungskosten. Nicht enthalten sind die noch unbestimmten Entschädigungssummen, die Deutschland auf Grund des Friedensvertrages zahlen soll. Nimmt man die Fehlbeträge der beiden Jahre im ordentlichen Haushalt niedrig mit zusammen 15 Milliarden M. an, dazu die Ausgaben in den außerordentlichen Haushalten der beiden Jahre 1919/20 und 1920/21 in Höhe von rund 100 Milliarden M. und rechnet man endlich hierzu noch die im Jahre 1920 mit 17 Milliarden M. veranschlagten Fehlbeträge der Betriebsverwaltungen, so kommt man auf eine Gesamtsumme in Höhe von etwa 130 Milliarden M., für die eine Deckung aus laufenden Einnahmen nicht vorhanden ist. Woher die Mittel für diese gewaltigen Ausgaben nehmen? Geht man von dem Charakter der Ausgaben aus, so müßte die Deckung der Ausgaben für die Besatzungslasten eigentlich aus laufenden Einnahmen erfolgen. Wohin sollte es führen, wenn diese Kosten, die sich 15- bzw. 10 mal jährlich wiederholen, grundsätzlich auf Anleihen genommen würden? Das gleiche gilt von den Fehlbeträgen bei den Betriebsverwaltungen. Anders liegen die Dinge bei den Entschädigungen, die das Reich an diejenigen zu leisten hat, die auf Grund des Friedensvertrages Sachgüter oder Forderungen an die Entente abliefern bzw. abtreten. Soweit sich die Entschädigungen auf Kapitalanlagen beziehen, ist ihre Umwechslung in Geld ein Verlangen, das nicht einmal einer ordnungsmäßig arbeitenden Volkswirtschaft, geschweige denn der deutschen nach 1918 zugemutet werden kann. Grundsätzlich könnten diese Entschädigungen auch nur wieder in Kapitalstücken erfolgen, d. h. hier in Anleihen des Reiches.

Diese theoretischen Erwägungen haben jedoch nur Wert für die Frage nach der Möglichkeit der ihnen zugrunde liegenden Forderungen: für die Reichsfinanzverwaltung gibt es im Augenblick keine andere Überlegung als die, die Mittel für diese gewaltigen Ausgaben auf dem Wege des Kredits zu beschaffen. Und da die Ausgabe von langfristigen Anleihen unter den Nachwehen der politischen Umwälzungen und mit Rücksicht auf die Verschlechterung des öffentlichen Kredits immer noch (Anfang 1921) unmöglich erscheint — eine mit allen Zugmitteln ausgestattete Sparprämienanleihe erbringt Anfang 1919 nur knapp 4 Milliarden M. —, so bleibt nichts anderes übrig, als die Vermehrung der schwebenden Schulden durch Ausgabe von Reichsschatzanweisungen fortzusetzen. In der Tat ist der Betrag der Reichsschatzanweisungen von Ende September 1918 bis 31. März 1920 um über 40 Milliarden M., bis Anfang Oktober 1920 um weitere 40 Milliarden M. auf insgesamt 140 Milliarden M. gestiegen. Am Ende des Rechnungsjahres 1920 (31. März 1921) kann mit einem Gesamtumlauf von 170 Milliarden M. gerechnet werden; hierzu kommt noch der Betrag von rund 79 Milliarden M. konsolidierter Anleihen, so daß die Gesamtschulden des Reiches auf über 260 Milliarden M. angelangt sein dürften.

In zweiundeinhalb Jahren eine Vermehrung der schwebenden Schulden um 120 Milliarden M. oder eine monatliche Ausgabe von rund 4 Milliarden M. Reichsschatzanweisungen bzw. Schaffung neuer, zusätzlicher Kaufkraft in dieser Höhe: ist es noch erforderlich über die Rückwirkung dieser Kreditwirtschaft auf die Einkommensbildung und die Preisgestaltung zu sprechen? Was nützen alle Anstrengungen, die darauf abzielen, die Wirtschaft wieder in Ordnung zu bringen, wenn eine von der Warenherstellung losgelöste, nimmer aufhörende Geldschöpfung fortgesetzt Unruhe in die Preise und Lohnfestsetzungen bringt? Aber auch: was nützt die jedermann geläufige Erkenntnis, daß nur die größte Sparsamkeit und vollkommenste Arbeit aus diesem Finanzelend herausführt, wenn ein brutaler Sieger dafür sorgt, daß eine Grenze für die Ausgaben gar nicht abzusehen ist? Und endlich: wird die Verschuldung des Reiches nicht bald jenen Grad erreicht haben, der eine regelrechte Abtragung durch Verzinsung und Tilgung überhaupt unmöglich macht? Dunkel ist die Zukunft . . . Der nächst beteiligte Leidtragende ist die Reichsbank, die ihren Kredit dem Reiche geopfert hat und stille halten muß, wenn sich 100 Milliarden M. und mehr Reichsschatzanweisungen in Bewegung setzen, um die Form der Noten anzunehmen. 1920 schwankte der Bestand an Reichsschatzanweisungen bei der Reichsbank allein in der Zeit vom 7. Juni 1920 bis 30. Juni 1920 zwischen 39,2 und 50,9 Milliarden M. An Papiergeld waren am 31. Dezember 1920 in Umlauf: 80 Milliarden M., davon 68 Milliarden M. Reichsbanknoten und 12 Milliarden M. Darlehnskassenscheine.

---

2. Abschnitt.

Deutschlands Verschuldung an das Ausland.

Von Dr. **Paul Beusch,**

Ministerialrat im Reichsfinanzministerium.

Literatur:

Literatur zur Verschuldung Deutschlands an das Ausland gibt es noch nicht. Einige kurze Notizen sind enthalten in der Denkschrift der Reichsbank über das deutsche Geld- und Währungswesen, die der internationalen Finanzkonferenz vorgelegen hat.

In den Kreditbeziehungen zwischen Deutschland und dem Ausland ist durch den Krieg und seine Folgen ein vollkommener Wandel eingetreten. Vor dem Krieg war das Kreditverhältnis der deutschen Volkswirtschaft zum gesamten übrigen Ausland aktiv. Unsere Kapitalanlagen im Auslande und der Besitz an ausländischen Werten überwogen in einem sehr bedeutenden Maße die Kapitalanlagen des Auslandes in Deutschland. Zwar wurde auch noch vor dem Kriege der größte Teil des neu entstehenden Kapitals, des jährlichen Vermögenszuwachses der Volkswirtschaft, im Inlande gebraucht, weil die deutsche Volkswirtschaft in sich ausgedehnte Möglichkeiten des Wachstums und damit der Kapitalanlage bot. Dennoch aber ging ein stets wachsender Teil des

Kapitalzuwachses der einzelnen Jahre durch die verschiedensten Kanäle der Kreditgewährung ins Ausland. Es handelte sich dabei nicht bloß um Unterbringung von Auslandsanleihen auf deutschen Märkten, sondern nicht minder um Beteiligungen heimischer Werke an ausländischen Unternehmungen, um Errichtung von deutschen Unternehmungen in den verschiedensten Teilen der Welt usw. Die sich gut entwickelnden Überseebanken leisteten auf diesem Gebiete wesentliche Pionierarbeit. Die Kapitalanlagen im Ausland waren vor dem Kriege der Hauptgrund dafür, weshalb unsere Zahlungsbilanz aktiv war bei steigend passiver Handelsbilanz. Die Verzinsung der deutschen Kapitalanlagen im Ausland brachte einen entsprechenden Warenüberschuß herein, der seinerseits wieder befruchtend auf die heimische Volkswirtschaft wirkte.

In welchem Umfange Deutschland vor dem Kriege der Gläubiger des Auslandes geworden war, darüber gibt es keine wissenschaftlich exakten Zahlennachweise. Wenn die auf Auslieferung von Auslandsguthaben sich beziehenden Bestimmungen des Friedensvertrages durchgeführt sein werden, dann werden sich gewisse zahlenmäßige Anhaltspunkte nach dieser Richtung ergeben. Aber auch diese lassen nur einen unsicheren Rückschluß auf die Höhe der deutschen Kapitalanlagen im Auslande zu, weil in der Zeit seit Ausbruch des Krieges zahlreiche Verschiebungen und Umschichtungen nach dieser Richtung hin erfolgt sind. Es sind schon während des Krieges große Summen von Forderungen ans Ausland durch Verkauf von Effekten oder auf sonstige Weise wieder hereingeholt worden. Infolgedessen werden auch die Ziffern der beschlagnahmten Guthaben kein abschließendes Bild über die Verhältnisse vor dem Kriege geben. Außerdem muß berücksichtigt werden, daß die Summen, die der Beschlagnahme unterliegen, einen weiteren Kreis von Forderungen umfassen wie das, was man gemeinhin als Kapitalanlage im Auslande bezeichnet. Man muß sich darum an Schätzungen halten, die von einzelnen Statistikern in dieser Richtung in den letzten Jahren vor dem Kriege aufgestellt worden sind. Diese Schätzungen schwankten zwischen 25 und 35 Milliarden M. Bei nur 5%iger Verzinsung würde sich daraus eine jährliche Kapitalrente von 1250—1750 Millionen M. errechnen. Es besteht aber hier noch eine gewisse Spannung zwischen dieser Ziffer und der Wertziffer der Handelsbilanz. Der Einfuhrüberschuß im Spezialhandel betrug vor dem Kriege nicht viel über 1 Milliarde M., wobei die Einfuhr von Edelmetallen mitberücksichtigt ist. Freilich muß man dabei bedenken, daß die Wertziffern des Außenhandels nicht absolut sicherstehen, weil vielfach Durchschnittswerte angenommen sind, ganz abgesehen von den Möglichkeiten unrichtiger Wertdeklaration. Auch ist zu beachten, daß der Einfuhrsaldo nicht allein zurückzuführen ist auf die Tatsache des Zinsbezugs vom Auslande. Auch der Überschuß an Verkehrsunternehmungen, besonders aus der Schiffahrt, aus dem Durchfuhrverkehr der Eisenbahn, aus der Geldvermittelung und der Banktätigkeit, sowie aus manchen anderen Posten begründete mit die Aktivität der Zahlungsbilanz Deutschlands. Andererseits wären, wenn man wissenschaftlich genau vorgehen wollte, dem Werte des Einfuhrüberschusses hinzuzurechnen die Summen, welche an deutschem Kapital in der letzten Zeit vor dem Kriege im Jahresdurchschnitt im Auslande oder in Auslandswerten neu angelegt worden sind. Denn diese Summen kamen nicht in der Einfuhr, sondern in der Ausfuhr zur Geltung, minderten also den Einfuhrüberschuß. Es handelte sich dabei nicht bloß um die Begebung von Krediten an das Ausland und um den laufenden Erwerb von ausländischen Wertpapieren durch heimische Kapitalistenkreise im Börsenhandel, sondern auch um die direkte Investierung von deutschem Kapital in Unternehmungen im Auslande. Auch die Höhe dieser Summe ist in einer wissenschaftlich befriedigenden Weise nicht feststellbar. Hält man die Tatsache der Neuanlagen an sich zusammen mit dem Einfuhrüberschuß vor dem Krieg, so ergibt sich immerhin, daß die Schätzung von 25 Milliarden M. deutscher Kapitalanlagen im Auslande als Mindestsumme anzusehen sein wird.

Von dieser Summe muß man also ausgehen, wenn man den Wandel, der hinsichtlich unseres Kreditverhältnisses gegenüber dem Auslande eingetreten ist, richtig verstehen will. Deutschland ist heute nicht mehr Gläubiger des Auslandes, sondern in sehr hohem Maße an das Ausland verschuldet. Der Weltkrieg war, in seinen letzten wirtschaftlichen Konsequenzen gesehen, ein großer Kampf um die Behauptung Deutschlands auf dem Weltmarkte und die weltwirtschaftliche Geltung der einzelnen Nationen. Dadurch daß Deutschland diesen Kampf verloren hat und daß man ihm nun einen solch ungeheuerlichen Frieden auferlegte, ist seine aktive Rolle in der Weltwirtschaft vernichtet und auf lange Jahrzehnte, wenn nicht auf ein Menschenalter hinaus in eine passive Rolle

verwandelt. Dies zeigt sich nicht bloß auf dem Gebiete des Handels, sondern noch mehr auf dem Gebiete der Kapitalbeziehungen zwischen Inland und Ausland.

Nach außen hin tritt die Verschuldung Deutschlands nicht sofort und nicht mit der nötigen Klarheit zutage. Das hängt vor allem damit zusammen, daß Deutschland während des Krieges keine großen Auslandsanleihen aufgenommen hat. Die Gründe, weshalb das nicht geschehen ist, sind hier nicht zu untersuchen. Das politische Aktivum, das in einer solchen direkten Auslandsverschuldung eines Staates liegt, indem das Gläubigerland an den Geschicken des Schuldnerlandes stark interessiert wird, hat Deutschland während des Krieges nicht zu nützen gewußt oder nicht nützen können.

Deutschland war während des Krieges, von verhältnismäßig geringen Summen abgesehen, finanziell fast ganz auf sich gestellt. Das schien zunächst ein Vorzug zu sein. Man hoffte, daß die deutsche Volkswirtschaft am Schlusse des Krieges nicht mit großen Summen an das Ausland verschuldet sein würde, im Gegensatz zu anderen kriegführenden Ländern, die in weitgehendem Maße Auslandskredite in Anspruch genommen hatten. So betrugen nach Keynes:

Anleihen an:	von d. Ver.-Staaten	von England	von Frankreich	zusammen:
		in Millionen Mark		
England	16 840	—	—	16 840
Frankreich	11 000	10 160	—	21 160
Italien	6 500	9 340	700	16 540
Rußland	760	11 360	3 200	15 320
Belgien	1 600	1 960	1 800	5 360
Serbien und Jugoslawien	400	400	400	1 200
Die anderen Verbündeten	700	1 580	1 000	3 280
	37 800	34 800	7 100	79 700

Gegenüber derartig starker Inanspruchnahme ausländischen Kredites mußte rein äußerlich die autonome Kriegsfinanzierung Deutschlands nicht nur den Eindruck einer ungewöhnlich hohen finanziellen Leistungsfähigkeit machen, es wurde auch die Meinung erweckt, als ob wir leichter als unsere Gegner über die Folgen des Krieges würden hinwegkommen können. Man vergaß und vergißt aber dabei vor allem folgendes: Deutschland mußte, da es finanziell und wirtschaftlich während des Krieges nur aus eigenen Kräften schöpfen konnte, seine heimischen Wirtschaftskräfte in einer Weise anspannen wie kein anderes Land es getan hat; mit Sachgütern wie mit den Menschenkräften wurde Raubbau getrieben. Von dem Augenblick an, wo es nicht mehr möglich war, das Gleichgewicht zwischen kriegswirtschaftlichem Verbrauch und heimischer Produktion aufrechtzuerhalten, begann der Zugriff auf die Substanz unseres Volksvermögens. Dies war auf allen Gebieten der Fall. In der Landwirtschaft ging der Raubbau so weit, daß im Jahre 1919 nur eine halbe Ernte gegenüber der letzten Friedenszeit erzielt werden konnte. Die Wirkung dieser Tatsache für ein Volk, das schon unter normalen Verhältnissen die Zufuhr ausländischer Lebensmittel nicht entbehren kann, ist klar. Nicht minder stark wurde auch die Industrie in ihren Produktionsgrundlagen erschüttert. Die Maschinen und Gerätschaften wurden abgebraucht, ohne ersetzt zu werden, das Anlagekapital litt, vor allem aber wurden die Rohstoffvorräte durch den Krieg verschlungen. Nicht minder war dies bei der Eisenbahn der Fall. Überall ein außerordentlich starker Verbrauch an Gütern, so zwar, daß am Schlusse des Krieges die Relation zwischen Sachkapital und Bedarf vollkommen verschoben war. Die Folge dieser Auspumpung unserer wirtschaftlichen Kraftreserven war, daß wir am Schlusse des Krieges am Notwendigsten Mangel litten und nicht imstande waren, die unentbehrliche Zufuhr vom Auslande durch Waren eigener Erzeugung wieder zu bezahlen. Durch den inneren Verbrauch an Sachkapitalien aller Art trat ein angestauter Bedarf an Auslandswaren und Auslandsgütern ein, der bei Beendigung des Krieges mit voller Wucht in die Erscheinung trat. In diesem zurückgehaltenen Bedarf an Auslandswaren und in der Ausbeutung der heimischen Wirtschaft an Inlandswaren lag bereits während des Krieges eine virtuelle Zukunftsverschuldung an das Ausland vor, die seit Kriegsschluß sich nun in eine tatsächliche Verschuldung umwandeln mußte. Diese tatsächliche Verschuldung aber wurde, rein nominell genommen, um deswillen so außerordentlich hoch, weil die Valuta gerade mit Rücksicht auf den hochgespannten Einfuhrüberschuß und auf die Unfähigkeit, ihn durch Auslandsdevisen usw. zu begleichen, zusammenbrechen mußte.

Dennoch wäre es falsch, anzunehmen, daß während des Krieges die deutsche Volkswirtschaft überhaupt nicht an das Ausland verschuldet worden sei. Es wäre vielleicht besser gewesen, wenn wir während des Krieges große Summen Kredit vom Auslande zu nehmen versucht hätten. Die halbe Milliarde, die in den Vereinigten Staaten an Schatzanweisungen untergebracht wurde, war, gemessen an dem riesigen Kapitalbedarf des Krieges, eben doch nur eine Kleinigkeit. Freilich, von dem Hauptkreditgeber, Amerika, waren wir auch kapitalistisch abgeschlossen; denn große zwischenstaatliche Kredite formen sich immer wieder um in Warenlieferungen. Diese aber waren infolge der Blockade unterbunden. Die Auslandsverschuldung ging deshalb während des Krieges mehr in unorganisierter Form vor sich; sie wurde von der Privatwirtschaft getätigt. Da man allgemein mit einem günstigen Ausgang des Krieges rechnete, so war die private Kreditaufnahme im Auslande bis zu einem gewissen Grade verhängnisvoll. Denn diese Auslandskredite wurden zum großen Teil abgeschlossen unter der Bedingung, daß sie am Schlusse des Krieges eingelöst werden sollten. Die Folge war, daß mit Unterzeichnung des Friedens viele deutsche Privatschuldner um jeden Preis ausländische Valuten erwerben mußten, und daß auch aus diesem Grunde der deutsche Geldwert im Auslande sehr rasch zusammenbrach. Daß wir bereits während des Krieges an das Ausland in erheblichem Maße verschuldet waren, zeigt folgende Übersicht über die Entwicklung des deutschen Außenhandels von 1914 bis einschließlich 1918. Es betrug:

im Jahre:	Einfuhr:	Ausfuhr: in Milliarden Mark	Einfuhrüberschuß:
1914	8,8	7,4	1,4
1915	7,2	3,0	4,2
1916	8,2	3,8	4,4
1917	7,1	3,5	3,6
1918	6,2	4,8	1,4
1914—1918	37,5	22,5	15,0

Diese Mehreinfuhr von 15 Milliarden M. konnte nicht abgedeckt werden durch Zinsforderungen und Frachten oder durch die sonstigen wirtschaftlichen Gegenleistungen, die im Frieden in Frage gekommen wären. Die passive Handelsbilanz wurde immer mehr auch von einer passiven Zahlungsbilanz begleitet. Wir konnten über unsere Auslandsguthaben nicht verfügen, wodurch die finanzielle Bewegungsfreiheit Deutschlands in weitgehendem Maße unterbunden war. Der Fehlbetrag der Handelsbilanz konnte im Kriege nur mit Gold, Wertpapierverkauf oder Krediten gedeckt werden. Die Verschuldung an das Ausland während des Krieges infolge des Überschusses der Einfuhr über die Ausfuhr wurde noch verstärkt durch den illegitimen Grenzverkehr, der bereits während des Krieges an den verschiedensten Stellen stark eingesetzt hatte.

Die Hauptverschuldung aber mußte einsetzen nach der Unterzeichnung des Friedensvertrages und Aufhebung der Blockade. Seit Kriegsschluß machte sich das Einfuhrbedürfnis naturgemäß besonders stark geltend. Die Entwicklung des Außenhandels seit dieser Zeit zeigt folgende Übersicht:

Wert in Millionen Mark (ohne Edelmetalle).

1919	Einfuhr	Ausfuhr	— Überschuß der Einfuhr über die Ausfuhr. + Überschuß der Ausfuhr über die Einfuhr.
Januar	397	161	— 236
Februar	407	195	— 212
März	443	292	— 151
April	638	273	— 365
Mai	1468	252	— 1216
Juni	2680	406	— 2274
Juli	3526	570	— 2956
August	4000	737	— 3263
September	4172	796	— 3376
Oktober	5190	1087	— 4103
November	4443	1295	— 3148
Dezember	5287	3910	— 1377
Jan.-Dezemb. 1919	32 651	9974	— 22 677

1920	Einfuhr	Ausfuhr	— Überschuß der Einfuhr über die Ausfuhr. + Überschuß der Ausfuhr über die Einfuhr.
Januar	6560	3219	— 3341
Februar	5931	4262	— 1669
März	5683	4212	— 1471
April	4768	5344	+ 576
Mai	5537	6627	+ 1090
Juni	6164	5899	— 265
zus. Jan.-Juni 1920	34 643	29 563	— 5080

Aus dieser Übersicht ergibt sich, daß von Anfang Januar 1919 bis Mitte 1920 nach den Zahlen des Statistischen Reichsamtes ein Einfuhrüberschuß von rund 27³/₄ Milliarden M. sich ergibt. Damit aber ist der gesamte Einfuhrüberschuß nicht gekennzeichnet. Zunächst muß bemerkt werden, daß das Statistische Reichsamt die Einfuhren des Jahres 1920 im wesentlichen noch auf Grund der Werte von 1919 berechnet hat. Im Jahre 1920 sind aber diese Werte vielfach sehr bedeutend höher gewesen als im Jahre 1919, so daß eine wesentliche Korrektur dieser Ziffern notwendig wird. Der Einfuhrüberschuß wird auf diese Weise bedeutend höher werden. Die Reichsbank-Denkschrift rechnet mit einem Einfuhrüberschuß von Beginn des Krieges bis Ende August 1920 von rund 70 Milliarden Mark.

Dazu kommt dann noch die wilde Einfuhr an der Grenze (Loch im Westen, Schmuggel an anderen Stellen der deutschen Reichsgrenzen). In der Denkschrift über die Zahlungsfähigkeit Deutschlands für die Wiedergutmachung wird die illegitime Einfuhr bis Ende Februar 1920 auf 13 Milliarden M. bewertet. Inzwischen dürften wohl wieder einige Milliarden M. an Waren durch den Schmuggel im Westen über die Grenze geschafft worden sein, so daß man die Summe auf 15 Milliarden erhöhen muß. Zieht man davon eine unkontrollierte Warenausfuhr in Höhe von schätzungsweise 5 Milliarden M. ab, so müssen immer noch mindestens 10 Milliarden zu der vorgenannten Ziffer von 70 Milliarden hinzugeschlagen werden. Es ergibt sich also ein Einfuhrüberschuß seit Beginn des Krieges in Höhe von 80 Milliarden M., vielleicht noch mehr. Es fragt sich nun welche Summen dieses Einfuhrüberschusses bereits bezahlt wurden und welche auf Kredit gegangen sind. An Gold ist seit dem Juli 1919 durch die Reichsbank und den Privatverkehr eine Summe von etwas mehr als 2 Milliarden M. an das Ausland abgegeben worden. Für den Erlös werden etwa 5 Milliarden M. Wareneinfuhr beglichen worden sein. Eine andere Bezahlungsart war die Hingabe von Wertpapieren, von ausländischen wie inländischen Titeln. Nach den Feststellungen der Reichsbank sind etwa 17 Milliarden M. Wertpapiere an das Ausland verkauft worden, von denen 4 Milliarden auf ausländische Titel entfallen. Die verbleibenden anderen 13 Milliarden M. stellen sich als in Deutschland ausgestellte Papiere dar. Wenn nun, wie die „Denkschrift über das deutsche Geld- und Währungswesen“ annimmt, noch 10 Milliarden M. Verkäufe an Wertpapieren, die von der Reichsbank nicht kontrolliert worden sind, vorgenommen wurden, so bleibt immer noch eine Kreditbeanspruchung zur Deckung des Einfuhrüberschusses in Höhe von 50 Milliarden M. übrig. Diese Kreditbeanspruchung ist teils erfolgt durch Hingabe von Marknoten, teils durch Gutschriften zugunsten von Ausländern bei deutschen Banken. Zum Teil sind auch Valutakredite genommen worden. Die Summe aller Mark-Zahlungsmittel im Auslande wird bis Sommer 1920 auf 20 Milliarden M. geschätzt, die Summe der Markgutschriften zugunsten von Ausländern bei deutschen Banken auf 20—25 Milliarden M.

In den genannten 50 Milliarden aber drückt sich die deutsche Auslandsverschuldung aus dem Außenhandel noch nicht vollkommen aus. Wenn auch eine Bezahlung durch die Hingabe von Wertpapieren für einen Teil des Einfuhrüberschusses bereits erfolgt ist, so darf man nicht vergessen, daß diese Wertpapiere, soweit sie in Deutschland ausgestellt sind, eine Forderung des Auslandes an Deutschland darstellen. Da die Reichsbank hier sicher mit 13 Milliarden rechnet und die unkontrollierte Ausfuhr von Wertpapieren auch noch auf 10 Milliarden schätzt, so wird man kaum zu hoch greifen, wenn man annimmt, daß auch von dieser Seite her noch eine Forderung des Auslandes an die deutsche Volkswirtschaft in Höhe von 20 Milliarden M. vorliegt. Die Hingabe von Wertpapieren führt nicht zuletzt dazu, daß eine gewisse Überfremdung der heimischen Volkswirtschaft durch ausländische Kapitaleinflüsse eintritt. Es kann geschehen, daß Ausländer den größeren Teil der Aktien eines deutschen Unternehmens an der Börse aufkaufen und dadurch bestimmend auf die Geschäftsführung der Gesellschaft einwirken können. Aber auch durch direkte Finanzoperationen wird eine Überfremdung mit deutschem Kapital noch herbeigeführt. Diese Summen können naturgemäß, da sie durchaus nicht allgemein öffentlich bekannt werden, kaum mit hinreichender Zuverlässigkeit verfolgt werden.

Immerhin gibt die Außenhandelsstatistik, so unvollkommen sie heute auch sein mag, noch immer den besten Gradmesser für die Verschuldung Deutschlands an das Ausland ab. Irgendwie werden nämlich stets die internationalen Kreditgewährungen sich in Warenlieferungen ausdrücken.

Effektivzahlungen von einem Land zum andern können eben nur durch Übertragung wirklicher Sachgüter oder durch Hingabe von Forderungsrechten oder durch wirtschaftliche Leistungen irgendwelcher Art ausgeglichen werden. Dabei ist Metallgeld als eine Ware zu betrachten. Der Warenverkehr selbst aber spielt bei diesem tatsächlichen Zahlungsausgleich eine alles überragende Rolle. Deswegen kann aus der Gestaltung der Handelsbilanz noch der beste Schluß auf die Verschuldung ans Ausland gezogen werden.

Zu diesen genannten Summen kommen noch hinzu direkte Verschuldungen des Reiches und der öffentlichen Körperschaften an das Ausland. Wie groß heute noch bestehende Kredite sind, die während des Krieges von öffentlichen Körperschaften (z. B. Gemeinden) im Ausland genommen wurden, dafür gibt es keine hinreichenden Unterlagen. Andererseits aber hat das Reich eine ganz erhebliche Auslandsschuld aufzuweisen. Während des Krieges wurden an die verbündeten Mächte, die Türkei, Österreich-Ungarn und Bulgarien, verschiedene Kredite gewährt, die heute als Reichsschuld betrachtet werden müssen. Es handelte sich hier um eine Schatzanweisungsschuld zur Deckung von türkischen Noten im Gesamtbetrage von 149 Millionen türkischem Goldpfund, welche den Hauptposten ausmacht. Diese Schuld ist innerhalb 11 Jahren nach Friedensschluß einzulösen. Sie ist in der Reichsschuldstatistik, soweit sie nach dem Kriege aufgestellt worden ist, unter den sogenannten Bürgschaftsschulden angeführt; freilich nicht mit ihrem Papierwerte, sondern mit ihrem reinen Nennwerte. Der Papierwert dieser Schuld kann außerordentlich groß werden. Eine Schuld wird diese Summe, die an sich eine Forderung darstellen würde, durch die Bedingungen des Friedensvertrages. Aus dem Valutaabkommen gegenüber Österreich-Ungarn erwachsen $3^2/_3$ Milliarden M. Verpflichtungen. Dazu kommen noch einige nicht besonders große sonstige Verpflichtungen gegenüber Österreich-Ungarn und Bulgarien. In der amtlichen Schuldenstatistik werden für alle genannte Kosten etwa 10 Milliarden M. geführt, wobei allerdings bemerkt werden muß, daß die Verpflichtungen mit Rücksicht auf die Türkei nach dem heutigen Geldstande allein ein Vielfaches dieser Summe ausmachen würden.

Damit ist schon übergeleitet auf den Hauptposten der Auslandsverschuldung Deutschlands: die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrage. Wie hoch diese Friedensvertragsschuld letzten Endes sein wird, läßt sich heute überhaupt noch nicht übersehen. Die Bestimmungen des Friedensvertrages sind viel zu dehnbar und zu unsicher, als daß man irgendwelche Berechnungen aufmachen könnte. Die Summen, die der Friedensvertrag selbst nennt (20 Milliarden Goldmark bis 1921, 40 Milliarden Goldmark bis 1926 und dann eventuell noch 40 Milliarden Goldmark darüber hinaus), sind weder definitive Ziffern, noch sind sie geeignet, die Belastung Deutschlands aus dem Friedensvertrage klarzulegen. Man braucht sich bloß zu vergegenwärtigen, daß das Kohlenabkommen von Spa allein monatlich 2 Millionen Tonnen Kohlen vorsieht. Bei einem Weltmarktpreis von beispielsweise 100 Goldmark wäre dies eine Jahresbelastung von 2,4 Milliarden-Goldmarkleistung an die Gegner. Und dabei handelt es sich doch nur um einen Leistungsposten. Was bisher an die Gegenseite abgeführt werden mußte und uns angerechnet wird, hat einen Wert, der 20 Goldmilliarden übersteigen dürfte. Eine genaue Aufstellung nach dieser Richtung ist noch nicht vorhanden. Die beiden Ziffern zeigen schon, wie außerordentlich hoch die Verschuldung aus dem Friedensvertrage ist. Hält man noch dazu die Tatsache, daß im Haushaltplan für 1920 allein die geradezu furchtbare Ziffer von $40^1/_2$ Milliarden M. für Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Friedensvertrage gefordert ist, so bekommt man einen Begriff von der ungeheuren Last, welche die Gegner Deutschland aufbürden wollen. So wichtig an sich bereits die Verschuldung infolge der Mehreinfuhr sein mag: gegenüber den wahrscheinlichen Ziffern, die sich aus dem Friedensvertrage ergeben, tritt diese Verschuldung weit zurück, auch dann, wenn bei der endgültigen Festsetzung der Leistungen Deutschlands auf die Möglichkeiten der deutschen Volkswirtschaft Rücksicht genommen wird.

Durch die Auslandsverschuldung wird die Lage unserer Volkswirtschaft wesentlich mit bestimmt werden. Soll sie getragen werden, so ist unbedingt notwendig, daß das Bild des deutschen Außenhandels in der Zukunft sich vollkommen ändert, daß an Stelle der passiven Handelsbilanz die aktive Handelsbilanz tritt. Leider wird dadurch die Zahlungsbilanz Deutschlands noch lange nicht aktiv werden. Das wird das Furchtbare sein, daß wir eine starke Mehrausfuhr von Waren haben müssen, ohne daß demgegenüber die Zahlungsbilanz aktiv wird. Das bedeutet die Gefahr

einer dauernden Verarmung Deutschlands, falls es nicht gelingt, unter Aufbietung aller Kräfte der Produktion einen entsprechenden volkswirtschaftlichen Produktionsüberschuß zu erzielen. Aber nicht bloß nach der Seite des Außenhandels werden von dieser Auslandsschuld ausgehend sich große Umwandlungen vollziehen: auch die heimische Volkswirtschaft wird unter dem Druck der harten Notwendigkeit eine wesentliche Umstellung erfahren müssen. Wir werden soviel als möglich an Rohstoffen und Hilfsmitteln (z. B. Lebensmitteln) in Deutschland selbst erzeugen müssen, um unseren eigenen Einfuhrbedarf so niedrig als möglich zu halten und dadurch die Ausfuhrmöglichkeit zu steigern. So wird das Problem der Auslandsverschuldung, weil es in seinem tiefsten Kern im verlorenen Kriege wurzelt, selbst wieder zum Teilabschnitt des ganzen Wiederaufbauproblems.

---

3. Abschnitt.

a) Ersatz für private Kriegsverluste.

Von Dr. jur. Dr. phil. **Steen Meyer**,

Referent im Reichsministerium für Wiederaufbau.

Unübersehbarer Schaden ist dem Privateigentum in den am Weltkriege beteiligten Staaten zugefügt worden. Die Frage, wie dieser Schaden auszugleichen sei, ist lebhaft erörtert worden, und es hat sich allgemein in Deutschland sowohl wie im Auslande der Gedanke durchgesetzt, daß der Staat die Erstattung der Kriegsschäden auf sich zu nehmen habe. Denn der Krieg ist als ein vom ganzen Volke, gemeinschaftlich auf Gedeih und Verderb geführtes Unternehmen anzusehen, und daher muß der Staat, der die Gesamtheit des Volkes verkörpert, nach dem Prinzip der Solidarität für die dem einzelnen oder gewissen Bevölkerungskreisen erwachsenen Verluste eintreten und sie auf die breiteren Schultern der Volksgesamtheit umlegen. — Die Aufstellung allgemein gültiger Richtlinien, nach denen die Schadloshaltung zu erfolgen hätte, verbietet sich, weil einerseits die Höhe und die Art der Kriegsschäden, andererseits die finanzielle Leistungsfähigkeit und die wirtschaftliche Struktur in den einzelnen Staaten verschieden ist und weil der Ausgang des Krieges in dieser Hinsicht einen bestimmenden Einfluß ausübt. Es werden vielmehr für jedes Land besondere Grundsätze für die Entschädigung aufgestellt werden müssen.

Das deutsche Privatvermögen hat im Gegensatz zu Frankreich und Belgien durch eigentliche Kriegshandlungen verhältnismäßig wenig gelitten; der Russeneinfall in Ost- und Westpreußen, die Kämpfe in Elsaß-Lothringen und den deutschen Schutzgebieten, Bombenabwürfe im Westen des Reiches und die Zerstörung und Beschädigung von Kauffahrteischiffen kommen hier hauptsächlich in Betracht. Schwerer fällt die Wegnahme deutschen Privatvermögens, das sich im Gebiet der ehemals feindlichen Staaten befand, und die Kaperung von Handels- und Fischereifahrzeugen ins Gewicht. Von gar nicht abschätzbarer Tragweite sind die im Friedensvertrage von Versailles, dem letzten Akt des Krieges, niedergelegten Bestimmungen, die das Eigentum deutscher Staatsangehöriger in weitestem Umfange den Gegnern, soweit es in ihren Machtbereich fällt, preisgeben und die außerdem die deutsche Regierung zu weitgehenden Eingriffen in das im Inland befindliche Privateigentum nötigen, um den gegnerischen Ansprüchen auf „Wiedergutmachung" Genüge leisten zu können. Die in dieser Hinsicht bemerkenswertesten Bestimmungen des Friedensvertrages seien hier des Überblicks halber kurz vor Augen geführt.

In Art. 297 behalten sich die alliierten und assoziierten Mächte das Recht vor, „alle den deutschen Reichsangehörigen und den von ihnen abhängigen Gesellschaften im Zeitpunkt des Inkrafttretens des gegenwärtigen Vertrages gehörenden Güter, Rechte und Interessen innerhalb ihrer Gebiete, Kolonien, Besitzungen und Protektoratsländer, einschließlich der Gebiete, die ihnen durch den gegenwärtigen Vertrag abgetreten werden, zurückzubehalten und zu liquidieren". Diese

Bestimmung bezieht sich nach Art. 121 auch auf die deutschen Kolonien. Nach Abschnitt I Teil VIII überträgt die deutsche Regierung „in ihrem Namen und mit verbindlicher Wirkung für und gegen alle anderen Beteiligten den alliierten und assoziierten Regierungen das Eigentum an allen den deutschen Reichsangehörigen gehörenden Handelsschiffen von 1600 Bruttotonnen und darüber usw.“ Ferner seien hier erwähnt Art. 45ff. (Abtretung des „vollen und unbeschränkten, völlig schulden- und lastenfreien Eigentums an den Kohlengruben im Saarbecken mit dem ausschließlichen Ausbeutungsrecht“ und mit allen Gebäuden, Einrichtungen, Nebenanlagen usw. an Frankreich), Art. 145 (Übertragung der im deutschen Besitz befindlichen Aktien der Marokkanischen Staatsbank), Art. 156 mit dem Protokoll vom 22. Juni 1919 (Abtretung der deutschen Rechte an der Eisenbahn Tsingtau-Tsinanfu mit den Betriebsanlagen, Gruben usw. an Japan), Art. 244 (Verzicht auf Seekabel), Art. 260, 293, 155 (Verzicht auf gewisse ausländische Beteiligungen und Konzessionen), Art. 238 in Verbindung mit dem Waffenstillstandsabkommen (Rücklieferung der aus Frankreich und Belgien weggeführten Maschinen, Tiere usw. usw.), Anlage zu Abschnitt I Teil VIII (Lieferung von rund 370 000 Stück Vieh), Art. 296 (Einbehaltung gewisser privater Forderungen), Art. 339, 357 (Übertragung von Flußschiffen und Schleppern), Art. 306 (Verlust von Urheber- und Patentrechten usw.), Anlage zu Art. 297 (Übermittlung von Aktien, Wertpapieren, Schuldverschreibungen usw.) usw.

Bei Prüfung der Frage, in welchem Umfange Entschädigungen gewährt werden können, inwieweit der Staat, also die Volksgesamtheit, für die Kriegsschäden einzelner in Anspruch genommen werden darf, wird niemals der Grundsatz aus den Augen gelassen werden dürfen, daß die Wohlfahrt des ganzen Volkes über das Interesse des einzelnen gestellt werden muß. Der Gedanke, daß der Staat die privaten Kriegsschäden auszugleichen habe, darf nicht soweit überspannt werden, daß der staatlichen Gemeinschaft größere Lasten aufgebürdert werden, als sie zu tragen vermag. Das Staatsinteresse erheischt es vielmehr, daß unter allen Umständen die Volks- und Finanzwirtschaft des Reiches lebensfähig erhalten wird. Daher muß dem Drängen solcher Interessenkreise, die selbstsüchtig und ohne Rücksicht auf die Allgemeinheit Forderungen stellen, die mit der Wohlfahrt des Volkes nicht vereinbar sind, nachdrücklichst entgegengetreten werden mit dem Hinweis darauf, daß die Erfüllung ihrer Wünsche letzten Endes ihren eigenen Interessen zuwiderlaufe. Denn das Wohlergehen des einzelnen ist mit dem des ganzen Volkes innig verknüpft. Die Existenz und das Vermögen des einzelnen ruht auf tönernen Füßen, wenn der Staatsorganismus unterhöhlt ist und der Reichshaushalt nicht mehr ins Gleichgewicht gebracht werden kann; der Zusammenbruch der Volksgesamtheit würde auch dem einzelnen Volksgenossen den Boden für seine Entwicklung entziehen. Es ergibt sich, daß der Umfang der zu gewährenden Entschädigungen durch die Leistungsfähigkeit des Staates begrenzt ist und daß das Prinzip der Solidarität nur in diesem beschränkten Rahmen praktische Bedeutung haben darf.

In diesem Zusammenhange vergegenwärtige man sich, daß das Reich zur Zeit rund 92 Milliarden fundierte und 152 Milliarden unfundierte Schulden hat, daß rund 80 Milliarden M. an Papiergeld in Umlauf sind und daß die steuerliche Belastung vom Besitz, Einkommen und Verkehr die Grenze des Möglichen zu überschreiten droht. Man werfe einen Blick in den Staatshaushalt, auf dessen Aktivseite höchst unsichere Posten, die mutmaßlichen Einnahmen aus noch nicht erprobten Steuersystemen, figurieren. Man halte sich weiter vor Augen, welch unübersehbare finanzielle Anforderungen noch an das Reich gestellt werden durch die im Friedensvertrage bestimmte Pflicht zur Wiedergutmachung, durch die Versorgung der Kriegsbeschädigten und der Kriegshinterbliebenen, durch die dem Reich aufgebürdeten Unterhaltungskosten für die verschiedenen alliierten Kontrollkommissionen sowie für das Besatzungsheer usw. Dazu kommt die ungeheure Schwächung des Volksvermögens durch den Krieg, durch die Abtretung besonders wertvoller Landesteile, durch den Verlust der Kolonien, durch die fast restlose Wegnahme des im Ausland befindlichen Privat- und Staatsvermögens. Eine Besserung der trostlosen Finanzlage des Reiches ist auf lange Jahre nicht zu erhoffen, um so weniger als die Volkswirtschaft, ununterbrochen durch Lohnkämpfe und Wirtschaftskrisen durchrüttelt, nicht zu ruhiger Entwicklung kommen kann.

Im Hinblick auf die geschilderte Finanzlage des Reiches erhellt es, daß der dehnbare Begriff „Kriegsschäden“ eng gefaßt und auf einen möglichst kleinen Kreis von Verlusten beschränkt

werden muß, und daß Entschädigungsansprüche, soweit sie hiernach anzuerkennen sein werden, entsprechend der Leistungsfähigkeit des Staates eine gleichmäßige Verkürzung erfahren müssen. Die Interessen der Gesamtheit und die Wünsche der durch den Krieg Geschädigten müssen gegeneinander abgewogen werden, und ein Ausgleich ist anzustreben, der, ohne die Gesamtwirtschaft in ihrer Lebensfähigkeit zu beeinträchtigen, den Geschädigten in den Grenzen des Möglichen Ersatz bietet. Bei der Lösung dieser unendlich schwierigen Aufgabe wird der Gedanke zur Richtschnur genommen werden müssen, daß Entschädigungen vornehmlich da zu bewilligen sind, wo sich die Interessen des einzelnen oder einzelner Erwerbszweige mit denen des ganzen Volkes decken und wo eine für die Allgemeinheit ersprießliche Verwendung der bewilligten Beträge zu erwarten steht. Daher wird die Reichsleitung, insoweit es sich als unvereinbar mit den Staatsfinanzen erweist, es sich unter Umständen versagen müssen, Geldmittel aus reiner Mildtätigkeit zum Ausgleich von Schäden zur Verfügung zu stellen, wenn anzunehmen ist, daß die gezahlten Summen, volkswirtschaftlich betrachtet, à fonds perdu zu schreiben sind. Hingegen erscheint in den gebotenen Grenzen Freigebigkeit am Platze, wenn es sich darum handelt, Mittel für den Wiederaufbau bereitzustellen, um mit Hilfe der gewährten Unterstützungen volkswirtschaftlich bedeutsame Existenzen und Berufsstände wieder aufzurichten und brachliegenden Kräften eine fruchtbringende Betätigung im Interesse der Volksgemeinschaft zu ermöglichen, damit auf diese Weise das hingegebene Papiergeld durch Arbeit in effektive Güter verwandelt und letzten Endes eine Vermehrung des Volksvermögens erzielt wird.

Die unübersehbare Fülle und die Verschiedenartigkeit der Kriegsschäden macht es unmöglich, eine scharfe Grenzlinie zwischen solchen Verlusten zu ziehen, deren Entschädigung abgelehnt werden muß, und jenen Schäden, die als erstattungsfähig anzuerkennen sind; vielmehr erscheint eine Beschränkung auf die Erörterung von allgemeinen Gesichtspunkten geboten.

Unter den Folgen des Krieges und besonders unter der Last seines tragischen Ausganges haben alle Bevölkerungskreise mehr oder weniger zu leiden, wenn auch verschiedenartig je nach Stellung, Beruf und persönlichen Verhältnissen. In den Kreis der erstattungsfähigen Schäden werden grundsätzlich solche nachteiligen Wirkungen nicht einbezogen werden können, die sich als allgemeine Begleiterscheinungen eines Krieges und besonders eines verlorenen Krieges darstellen und von denen das Volk in seiner Gesamtheit oder zum überwiegenden Teile heimgesucht wird, wie Vermögenseinbußen aus der Teuerung und dem Gütermangel, Verluste aus den veränderten Wirtschafts- und Konjunkturverhältnissen sowie aus der verminderten Kaufkraft der Mark.

Ferner dürften Personalschäden, die außer der Beeinträchtigung der Gesundheit solche Einbußen umfassen, die mit der erzwungenen Aufgabe einer einträglichen Anstellung oder einer gewinnbringenden Tätigkeit in Zusammenhang stehen, als zu weitgehend durchweg auszuscheiden sein ohne Rücksicht auf die besondere Ursache des Schadens. Der Ersatz für mittelbare Vermögensschäden wie entgangenen Gewinn wird gleichfalls in der Regel abzulehnen sein, auch dann wenn der Ausfall mit dem durch feindliche Handlungen verursachten Verlust eines Sachgutes in Verbindung gebracht werden kann. Abgesehen davon, daß diese Art von Kriegsschäden überwiegend auf die erwähnten allgemeinen Folgeerscheinungen eines Krieges zurückzuführen sein werden, spricht für ihre grundsätzliche Ausschließung, daß es angesichts der gedrückten Finanzlage des Staates mit den Interessen der Allgemeinheit schwerlich in Einklang gebracht werden kann, wenn zur Erstattung von Personalschäden und zur Wettmachung entgangener Gewinnchancen Geldmittel hergegeben werden. Es kommt hinzu, daß die Feststellung, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe ein Schaden mutmaßlich eingetreten wäre oder eingetreten ist, vielfach recht unsicher sein würde.

Die Erstattung von Kriegsschäden wird sich vorwiegend auf reine Sachschäden zu beschränken haben. Hierbei spielt die Frage eine Rolle, in welchem Umfange für ein in Verlust geratenes Gut Ersatz zu leisten ist, insbesondere welcher Wert, ob der Friedenswert oder der jetzige Wert zugrunde zu legen ist. Der Zeitpunkt, wann das schädigende Ereignis eingetreten ist, ob bei Kriegsbeginn oder bei Kriegsende, kann für die Bemessung der zu gewährenden Entschädigung nicht von Bedeutung sein; es wird vielmehr auf den Zeitpunkt der Festsetzung und Auszahlung der Entschädigungssumme ankommen. Würde der Friedenswert, ausgedrückt in Goldmark, als Maßstab für die Schadloshaltung angenommen, und die Entschädigung in Papiermark ausgezahlt, also die

Papiermark der Goldmark gleichgesetzt, so würde weder dem Umstande Rechnung getragen, daß die jetzigen Güterpreise aus wirtschaftspolitischen Gründen in der ganzen Welt gegenüber den Vorkriegspreisen beträchtlich gestiegen sind, noch würde in Ansatz gebracht, daß die Kaufkraft der Papiermark hinter der der Goldmark weit zurückgeblieben ist, so daß der Geschädigte nicht annähernd in die Lage versetzt wäre, sich Ersatz zu beschaffen. Die Gewährung einer Entschädigung in Höhe des Jetztwertes des abhanden gekommenen usw. Gutes scheint der Billigkeit zu entsprechen.

Indessen sprechen gewichtige Gründe dafür, zunächst nur Entschädigungen unter Zugrundelegung von Friedenswerten und unter Gleichsetzung der Papiermark mit der Goldmark zuzuwenden unter Vorbehalt späterer Nachzahlung. Dieses Verfahren empfiehlt sich einmal aus Gründen einer vorsichtigen Finanzpolitik, weil sich zur Zeit noch nicht übersehen läßt, in welcher Höhe berechtigte Ersatzansprüche geltend gemacht werden und welche Summen zu ihrer Befriedigung aus Staatsmitteln aufgebracht werden müssen. Bei sofortiger Gewährung von Entschädigungen nach Maßgabe des Jetztwertes kämen mutmaßlich Beträge in Frage, die mit der Leistungsfähigkeit des Staates unvereinbar wären und deren Beschaffung mangels Deckung durch Einnahmen aus Steuern zu einer ungeheuren Vermehrung des Notenumlaufs mit seinen unerwünschten Begleiterscheinungen führte. Eine allmähliche Aufbringung der Mittel erscheint ratsamer. Ferner könnte die Ausschüttung von Entschädigungen unter Zugrundelegung der jetzigen Preise zu schweren Einbußen für die Reichskasse führen, weil die Preisbildung zur Zeit ungemein schwankend und unsicher ist und es durchaus im Bereich der Möglichkeit liegt, daß in absehbarer Zeit eine Senkung der Güterpreise auf dem Weltmarkt und im Inlande sowie eine Erholung der deutschen Valuta eintritt. Es kommt hinzu, daß der jetzige Wert von Gütern z. B., wenn es sich um Unternehmungen im Auslande handelt, schwer zu ermitteln ist; es erscheint empfehlenswert, den Friedenswert, dessen Feststellung weniger unsicher ist, als einheitliche Grundlage und als Ausgangspunkt für die Schadensberechnung zu wählen. Schließlich fällt, soweit eigentliche Kriegsschäden in Frage kommen, noch als politischer Gesichtspunkt ins Gewicht, daß die gegnerischen Regierungen, die ihrerseits die Entschädigung ihrer Staatsangehörigen in die Hand genommen haben, eine Schadloshaltung nach Maßgabe des Friedenswertes zubilligen. Würde die deutsche Regierung bei der Entschädigung der Reichsangehörigen einen höheren Wert als den Friedenswert zugrunde legen, so würden die Gegner, die eine Schlechterstellung ihrer Landsleute nicht zulassen werden, gleichfalls mehr als den Friedenswert gewähren wollen und demgemäß bestände die Gefahr einer Steigerung der von Deutschland zu entrichtenden Wiedergutmachungssumme, weil die von den vormals feindlichen Staaten zur Entschädigung ihrer Staatsangehörigen verausgabten Beträge dem deutschen Reiche auf Wiedergutmachungskonto zur Last geschrieben werden.

Im Hinblick auf den ungünstigen Stand der deutschen Valuta erheischt auch die Frage Beachtung, ob für Verluste, die in fremder Münze festzustellen sind, Entschädigungen in der Währung des betreffenden Landes oder in Reichsmark und letzterenfalls, ob nach Umrechnung zu den jetzigen Kursen oder zu den Kursen bei Kriegsbeginn zuzusprechen sind. Die Zuwendung fremder Zahlungsmittel erscheint nicht angängig, weil ihre Beschaffung ein Emporschnellen der fremden und ein Sinken der einheimischen Währung bewirken würde. Aber auch eine Auszahlung in deutschem Gelde nach Maßgabe des jetzigen Kursstandes dürfte abzulehnen sein, einerseits weil die gesamte Bevölkerung unter der geringen Bewertung der Mark außerhalb der Reichsgrenzen zu leiden hat — sie kommt in den Preisen für alle aus dem Auslande bezogenen Güter zum Ausdruck — andererseits weil die Kaufkraft der Mark im Inlande größer ist, als ihrer Einschätzung auf den ausländischen Börsenplätzen entspricht, so daß die Zubilligung einer Entschädigung unter Zugrundelegung der jetzigen Devisennotierungen zu Valutagewinnen führen und die gezahlten Beträge jedenfalls den deutschen Friedenswert übersteigen würden. Auch wäre bei Auszahlung in Mark nach Maßgabe der jetzigen Kurse die Höhe der Entschädigungen, gemessen am deutschen Gelde, ungleichmäßig: derjenige wäre am günstigsten gestellt, der Verluste in der Währung eines Landes zu verzeichnen hätte, in dem die Mark besonders niedrig steht. Schließlich ist auch darauf Bedacht zu nehmen, daß ein Anziehen der deutschen Valuta zu erhoffen ist und daß voreilige Auszahlungen unter Umständen zum Schaden des Reiches ausfallen könnten.

Eine starre Durchführung der vorstehend erörterten allgemeinen Gesichtspunkte verbietet sich im Hinblick auf die Verschiedenartigkeit der durch den Krieg verursachten Vermögenseinbußen. Vielmehr werden für jede Art von Kriegsschäden besondere Grundsätze zu erwägen sein. Bei der Aufstellung von besonderen Richtlinien darf nie der Blick für das große Ganze verloren gehen: Gesichtspunkte der Mildtätigkeit müssen in den Hintergrund treten und nur nüchterne Erwägungen der Zweckmäßigkeit, vom Standpunkte der Volksgesamtheit aus betrachtet, dürfen bestimmend sein. So mag es vielfach geboten sein, gewissen Erwerbskreisen oder Personen sofort mehr als den Friedenswert etwa in der Form von Zuschlägen, zu gewähren, ja sie völlig abzufinden, wenn ihre Kräftigung und die Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit im Interesse der Volkswirtschaft wertvoll und die Gewähr dafür geboten ist, daß die ihnen zugeführten Mittel zweckentsprechende Verwendung finden. Erwägenswert erscheint es, den zu der Grundentschädigung zu gewährenden Zuschlägen den Charakter von Belohnungen oder Prämien zu geben, damit sie ein Anreizmittel zur Betätigung in gewisser volkswirtschaftlich erwünschter Richtung bilden.

Wie eingangs angedeutet, steht die Reichsregierung auf dem Standpunkte, daß ihr die Schadloshaltung deutscher Staatsangehöriger obliege, und sie hat bereits in einer Reihe von Gesetzen Fragen der Entschädigung geregelt. Die wichtigsten dieser Gesetze seien im folgenden kurz erörtert.

Das Gesetz über die Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiet vom 3. Juli 1916 gewährt für solche Sachschäden, die unmittelbar durch kriegerische Unternehmen oder damit in Zusammenhang stehende Ereignisse verursacht worden sind, Entschädigungen grundsätzlich nach Maßgabe der Vorkriegspreise. Aus Billigkeitsrücksichten kann ein angemessener Zuschlag zum Friedenswert festgestellt werden, insbesondere wenn die erforderliche Ersatzbeschaffung für die zerstörten usw. Güter höhere Kosten verursacht. Die hierzu in Preußen ergangenen Ausführungsbestimmungen lassen die Gewährung von Zuschlägen nur unter der Bedingung zu, daß die Verpflichtung zum Wiederaufbau übernommen wird.

Besonderes Interesse erheischt das Gesetz über die Wiederherstellung der Handelsflotte vom 7. November 1917. Für ein Kauffahrteischiff, das infolge kriegerischer Ereignisse in Verlust geraten usw. ist, werden aus Reichsmitteln außer der Vergütung des Wertes des Schiffes vom 25. August 1914 Zuschläge bewilligt, falls binnen 9 Jahren nach Friedensschluß ein Ersatzschiff — Neubau, Erwerb eines Schiffes fremder Flagge — in Dienst gestellt wird. Die Zuschläge betragen bei Indienststellung binnen 4 Jahren bis zu 70% des Unterschiedes zwischen den jetzigen Kosten der Ersatzbeschaffung und den Kosten, die diese am 25. August 1914 verursacht haben würde. Bei Abfassung des Gesetzes war die Erkenntnis leitend, daß die baldmöglichste Wiederherstellung der Handelsflotte eine Lebensnotwendigkeit für das deutsche Volk und daß eine Wiederbelebung nicht zu erhoffen sei, wenn die besonders hart betroffenen Reeder nicht die weitestgehende Unterstützung erhielten. Demgegenüber erwiesen sich die Bedenken, die unter Hinweis auf die bedeutende finanzielle Belastung des Staates zugunsten eines einzelnen Erwerbszweiges geltend gemacht wurden, als nicht stichhaltig. Die hohen Zuschüsse bilden einen Anreiz zur Ersatzbeschaffung und führen letzten Endes zu einer effektiven Bereicherung des Volksvermögens. Durch sorgsame Prüfung der zwischen Reederei und Werft geschlossenen Bauverträge wird eine Übervorteilung der Reichskasse verhütet. Erwägenswert wäre es vielleicht gewesen, dem Reiche in irgendeiner Form eine Beteiligung (Aktienbesitz, Schiffsparten, Pfandrechte) zu sichern und die Zuschläge zu kürzen, falls der Neubau nicht einer deutschen Werft übertragen wird.

Durch das Gesetz über Enteignungen und Entschädigungen aus Anlaß des Friedensvertrages vom 31. August 1919 wird die Reichsregierung ermächtigt, „Gegenstände, welche auf Grund des Friedensvertrages oder der ergänzenden Abkommen den Gegnern zu übertragen sind, für das Reich zu enteignen“. Für den Fall der Enteignung durch die Reichsregierung oder für den Fall der Einbehaltung oder Liquidation deutschen Eigentums im feindlichen Ausland wird „angemessene Entschädigung“ in Aussicht gestellt. In Ausführung dieses Gesetzes sind die Liquidationsrichtlinien vom 26. Mai 1920 erlassen, in denen die Höhe der Entschädigung geregelt wird. Da diese Richtlinien mutmaßlich eine Abänderung erfahren werden, kann hier von ihrer Erörterung abgesehen werden.

Gesetze zur endgültigen Abgeltung von solchen Vermögenseinbußen, die außerhalb des jetzigen Reichsgebietes entstanden sind und auf Gewalttätigkeiten (Kriegsereignisse, Diebstahl usw.) zurückzuführen sind, sind in der Vorbereitung begriffen (Auslandsschäden-, Verdrängungsschäden- und Kolonialschädengesetze).

Um den Geschädigten vor der Zuwendung der Endentschädigung eine vorläufige Hilfe zu bringen, sind Richtlinien erlassen worden für die Gewährung von Vorschüssen, Beihilfen und Unterstützungen: a) für Schäden Deutscher im Auslande aus Anlaß des Krieges (vom 15. November 1919), b) für Schäden Deutscher in Elsaß-Lothringen aus Anlaß des Krieges und ihrer Verdrängung (vom 9. Januar 1920), c) für Schäden in den deutschen Schutzgebieten (vom 15. Januar 1920). Es können gewährt werden: a) Vorschüsse in Anrechnung auf die in dem Gesetz vom 31. August 1919 in Aussicht gestellte Ersatzleistung des Reiches für Liquidationsschäden, b) Beihilfen für durch kriegerische Maßnahmen, Plünderungen usw. verursachte Sachschäden, c) Unterstützungen bei wirtschaftlicher Bedrängnis. Vorschüsse und Beihilfen können im allgemeinen bis zur Hälfte des Schadens, berechnet nach dem Friedenswert, bis zu drei Vierteln des Schadens bei nachweislicher Verwendung zur Wiedergewinnung einer wirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeit zuerkannt werden. Im Falle der Feststellung des Schadens in ausländischer Währung erfolgt Umrechnung in Mark nach dem Kurse vom 25. August 1914.

Der Vollständigkeit halber sei hier des in der Presse wiederholt besprochenen Reichsausgleichsgesetzes vom 24. April 1920 Erwähnung getan.

Weitere Entschädigungsgesetze, u. a. ein Personalschädengesetz, werden vorbereitet. Wie sich zeigt, ist die Reichsleitung bemüht, im Rahmen des Möglichen die Erstattung von Kriegsschäden durchzuführen.

---

b) Die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen.

Von Dr. jur. Dr. oec. publ. **Franz Schweyer,**

Staatssekretär des Bayer. Ministeriums des Innern.

Literatur:

v. Olshausen, Handbuch zum Militärhinterbliebenengesetz. 2. Aufl. Berlin 1918. — v. Olshausen-Dorn, Versorgungsansprüche der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen vor den Militärspruchbehörden. Berlin 1919. — Romen, Offizierpensionsgesetz. 1907. — Rohmen, Mannschaftsversorgungsgesetz. 1908. — Adam, Das Militärversorgungsrecht. 5. Aufl. 1917. — Demmig, Die Militärversorgung. 2. Aufl. 1920. — v. Olshausen, Offizierentschädigungsgesetz. Berlin 1920. — Posener, Die Militärversorgungsgesetze. 1918. — Koppmann, Die Kapitalabfindungsgesetze. 1917. — Rabeling, Das neue Verfahren in Militärversorgungssachen. 1919. — Seel, Das Militärversorgungsverfahren. 1920. — Schweyer, Die Ansprüche der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen nach dem neuen Reichsversorgungsgesetz. 1920. — Schweyer, Deutsche Kriegsfürsorge. 2. Aufl. 1918. — Stocker, Kriegshinterbliebenenfürsorge. 1918. — Leitfaden der Kriegshinterbliebenenfürsorge, herausgegeben vom Preußischen Kriegsministerium und der Nationalstiftung für die Hinterbliebenen der im Kriege Gefallenen. 2. Aufl. 1919. — Weigert, Das Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter. 1920. — Zeitschrift „Die Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge", herausgegeben vom Reichsausschuß der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge, 1. bis 4. Jahrgang. — Amtliche Nachrichten des Reichsarbeitsministeriums, Abteilung für Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge. 1. und 2. Jahrgang.

Der Krieg hat vernichtend auf unsere deutsche Volkskraft gewirkt. Eine genauere ziffermäßige Erfassung der Verluste im ganzen liegt zwar zur Zeit noch nicht vor. Sie wird auch schwer durchzuführen sein. Selbst die Zahl der im Kriege Gefallenen oder Beschädigten steht noch nicht endgültig fest. Es sind aber immerhin zuverlässige allgemeine Angaben möglich.

Nach den Feststellungen des früheren preußischen Kriegsministeriums waren Ende September 1919 im Gebiete des preußischen Kontingents 700 000 mit Rente entlassene Kriegsbeschädigte

vorhanden. Dies bedeutet für das Reich ungefähr 900 000 Beschädigte. Der monatliche Zugang an neuen Rentenfestsetzungen ist immer noch sehr erheblich. Denn ein großer Teil kranker und beschädigter Kriegsteilnehmer befindet sich noch in den Lazaretten. Unter den Kriegsgefangenen befand sich eine sehr erhebliche Zahl solcher Kriegsteilnehmer, die Versorgungsansprüche erheben können. Im ganzen darf mit annähernd $1^1/_2$ Millionen Kriegsbeschädigter gerechnet werden. Dabei sind als Kriegsbeschädigte nur diejenigen gezählt, die nach den Versorgungsgesetzen einen Anspruch auf Rente haben.

Legt man die erwähnte preußische Statistik zugrunde, so ergibt sich folgende Verteilung der Kriegsbeschädigten nach Beschädigungsgraden:

zu $10—33^1/_3$ v. H. (einschließlich) Beschädigte	. . . . .	51,9 v. H.
„ $33^1/_3—50$ v. H. „ „	. . . . .	25,1 v. H.
„ $50—66^2/_3$ v. H. „ „	. . . . .	10,3 v. H.
„ $66^2/_3—100$ v. H. „ „	. . . . .	12,7 v. H.

Die Zahl der Schwerbeschädigten, d. h. der zu 50 v. H. und mehr Erwerbsbeschränkten darf auf rund eine halbe Million angesetzt werden. Die Zahl derjenigen Kriegsteilnehmer, die auf dem Felde der Ehre gefallen oder sonstwie im Kriege verblieben sind, beläuft sich auf rund zwei Millionen.

Diese Zahlen schließen einen gewaltigen, fast unersetzlichen Verlust an werbender, produktiver Volkskraft in sich, der um deswillen noch besonders ins Gewicht fällt, weil er fast ausschließlich die Blüte unseres Volkes, die Männer im kräftigsten Alter getroffen hat. Die bevölkerungspolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachteile, die sich hieraus ergeben, liegen auf der Hand. Unser Volk und unsere Volkswirtschaft haben aber nicht nur den Verlust so vieler wertvoller Kräfte zu tragen; darüber hinaus erwächst der Gesamtheit des deutschen Volkes die Pflicht, den Kriegsopfern und ihren Hinterbliebenen auf dem Wege der Versorgung nach Möglichkeit die Lebensbedingungen zu sichern, die ihnen der Krieg durch Wegnahme oder Beschädigung des Ernährers geraubt oder beeinträchtigt hat. Die Zahl der hierbei in Betracht zu ziehenden Volksgenossen ist eine gewaltige. Es wird mit 600 000 Kriegswitwen, mit 1 200 000 Kriegswaisen und mit 600 000 sonstigen Kriegshinterbliebenen gerechnet. Die Zahlen der für eine Versorgung in Betracht kommenden Angehörigen von Kriegsbeschädigten darf auf rund zwei Millionen veranschlagt werden. Zu diesem Personenkreise tritt die nicht geringe Zahl von Militärbeschädigten und Militärhinterbliebenen aus früheren Kriegen und aus der Friedenszeit hinzu.

Den Kriegsopfern kann die erforderliche Hilfe der Gesamtheit auf doppeltem Wege, durch Versorgung und durch Fürsorge zuteil werden. Die früheren Gesetze kannten nur den Begriff der Versorgung. Während des Weltkrieges 1914/18 ist die soziale Fürsorge als besondere Einrichtung zu der Versorgung hinzugekommen. Die Versorgung beschränkt sich im wesentlichen auf die Gewährung fortlaufender Unterhaltsbeiträge (Renten), deren Bemessung nach gesetzlich festgelegten Merkmalen und Bedingungen zu erfolgen hat, und deshalb nur dem Regelfalle und gewissen Mindesterfordernissen, nicht aber den besonderen Verhältnissen des einzelnen Falles ausreichend Rechnung zu tragen bestimmt ist. Demgegenüber will die soziale Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge den einzelnen Menschen, das einzelne Mißgeschick ins Auge fassen und die gesetzliche Versorgung durch soziale Maßnahmen (Berufsberatung, Berufsausbildung, Arbeitsvermittlung) und erforderlichenfalls durch weitere Geldunterstützung ergänzen, und damit die Gesamthilfe zu einem gewissen den besonderen Verhältnissen des einzelnen Falles Rechnung tragenden Abschlusse bringen. Die Fürsorge für die Kriegsopfer hat aber mit Armenpflege nichts gemein. Armenpflegliche Gesichtspunkte müssen von der Kriegsfürsorge grundsätzlich ferngehalten werden. Die Inanspruchnahme der Fürsorge hat daher für den Empfänger keinerlei Rechtsnachteile; die Gewährung ist auch nicht von den strengen Voraussetzungen der Armenfürsorge abhängig.

Die erste umfassende gesetzliche Regelung des militärischen Versorgungsrechts ist in den Jahren 1906 und 1907 erfolgt. Es kommen hierbei vor allem die drei großen Versorgungsgesetze, nämlich das Mannschaftsversorgungsgesetz vom 31. Mai 1906, das Offizierpensionsgesetz vom 31. Mai 1906 und das Militärhinterbliebenengesetz vom 17. Mai 1907 in Betracht. Durch diese Gesetze ist die vorausgegangene Regelung des Versorgungswesens, die mit dem Militärpensionsgesetz vom 27. Juni 1871 einsetzte, wesentlich ausgebaut und erweitert worden. Trotzdem haben

auch diese neueren Gesetze den Erfordernissen des nunmehr hinter uns liegenden Krieges nicht genügt. Es zeigte sich vor allem der Mangel, daß die Neuregelung zu sehr von militärischen Anschauungen und militärischen Verhältnissen ausgegangen war und dem mehr und mehr hervortretenden sozialen Bedürfnisse der Zeit nicht gerecht wurde. Der grundlegende Mangel bestand darin, daß dem Ausgleiche, der durch die Versorgung geschaffen werden soll, der Dienstgrad des Beschädigten oder Gefallenen zugrunde gelegt wurde. Die Versorgung von Militärpersonen ist aber ihrem innersten Wesen nach keine militärische, sondern in hervorragendem Maße eine sozialpolitische Aufgabe. Nicht das militärische Verhältnis, sondern der bürgerliche Beruf muß entscheidend sein; denn nicht die militärische Stellung, sondern die wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Beteiligten werden durch Beschädigung oder Tod des Ernährers erschüttert oder beeinträchtigt, und ausschließlich für diesen Verlust soll die Versorgung einen entsprechenden Ausgleich gewähren. Diesem Grundgedanken will das neue Reichsversorgungsgesetz vom 12. Mai 1920 (RGBl. S. 989) Rechnung tragen. Der im Jahre 1915 gegründete Reichsausschuß der Kriegsbeschädigtenfürsorge (nunmehr Reichsausschuß der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge) hat die Notwendigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung vom ersten Augenblick seiner Gründung an betont und dankenswerte Vorarbeit für diese Regelung geleistet. Die Verbände der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen sind zur gutachtlichen Mitwirkung bei den Gesetzgebungsarbeiten herangezogen worden.

Das Reichsversorgungsgesetz (RVG.) regelt die Versorgung derjenigen früheren Angehörigen der deutschen Wehrmacht und ihrer Hinterbliebenen, die infolge einer Dienstbeschädigung gesundheitliche und wirtschaftliche Nachteile erlitten haben. Das Gesetz faßt also im wesentlichen den Stoff der bisherigen drei großen Versorgungsgesetze in einem Gesetze zusammen. Der Unterschied zwischen Dienstbeschädigung und Kriegsdienstbeschädigung und damit die Kriegszulage ist beseitigt. Für die Bemessung der Rente ist der militärische Dienstgrad belanglos. Auch die Offiziere werden grundsätzlich nach den gleichen Bestimmungen wie die Mannschaften versorgt. Für die Übergangszeit ist jedoch mit Rücksicht auf die wohlerworbenen Rechte das bisherige Recht in einem gewissen Umfange noch aufrechterhalten worden. Die erhebliche Zahl von sog. Kannbezügen des bisherigen Rechts ist auf das unumgänglich notwendige Maß beschränkt. Sind bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllt, so haben die Beteiligten in der Regel einen Rechtsanspruch auf die nach dem Gesetze vorgesehene Leistung. Ein Anspruch auf Versorgung besteht grundsätzlich nur dann, wenn und soweit Dienstbeschädigung, d. h. eine gesundheitsschädigende Einwirkung vorliegt, die durch militärische Verrichtungen oder durch einen während der Ausübung des Militärdienstes erlittenen Unfall oder durch die dem Militärdienst eigentümlichen Verhältnisse herbeigeführt worden ist. Zur Anerkennung einer Dienstbeschädigung genügt aber die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhangs. Die Versorgung umfaßt Heilbehandlung, soziale Fürsorge, Rente und Pflegezulage, Beamtenschein, Sterbegeld und Gebührnisse für das Sterbevierteljahr, Hinterbliebenenrente.

Jeder Beschädigte, dessen Anspruch auf Rente anerkannt ist, hat Anspruch auf eine Heilbehandlung, die durch das Rentenleiden notwendig wird. Die Heilbehandlung umfaßt ärztliche Behandlung, Versorgung mit Arznei und anderen Heilmitteln, sowie die Ausstattung mit Körperersatzstücken und orthopädischen und anderen Hilfsmitteln. Auch kann die Gewährung von Heilanstaltpflege, Hauspflege und Badekuren in Betracht kommen. Blinde erhalten einen Führerhund. Die Heilbehandlung ist den Krankenkassen übertragen. Wird Heilbehandlung weder in einer Anstalt noch als Badekur gewährt, so hat der Beschädigte Anspruch auf Krankengeld, soweit sein Einkommen durch die Erkrankung vermindert ist. Während der Heilanstaltpflege werden den Angehörigen zwei Drittel der Vollrente und die nach der Vollrente bemessene Kinderzulage als Hausgeld gewährt. Die durch eine Heilbehandlung oder aus Anlaß einer Anpassung von Hilfsmitteln oder für Zwecke der Ausbildung notwendig gewordenen Reisekosten sind zu ersetzen. Der Anspruch auf Heilbehandlung war dem bisherigen Rechte vollkommen fremd. Er stellt einen großen sozialen Fortschritt dar.

Auf die Gewährung sozialer Fürsorge besteht im allgemeinen kein individueller Rechtsanspruch der Beteiligten. Die Fürsorgestellen der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenen-

fürsorge sind aber verpflichtet, den Beschädigten und Hinterbliebenen bei der Wahl eines geeigneten Berufs, bei der Berufsausbildung und bei der Unterbringung im Erwerbsleben beizustehen und behilflich zu sein, die Folgen einer erlittenen Dienstbeschädigung oder des Verlustes des Ernährers nach Möglichkeit zu überwinden oder zu mildern. Im Anschluß an das Vorbild des österreichischen Gesetzes ist jedoch für den Beschädigten ein Anspruch auf unentgeltliche berufliche Ausbildung zur Wiedergewinnung und Erhöhung der Erwerbsfähigkeit vorgesehen. Für die Kriegshinterbliebenen besteht ein solcher Rechtsanspruch nicht. Für sie kommt aber die allgemeine Fürsorgepflicht der Fürsorgestellen auch insoweit in Betracht, als eine Gesundheitsfürsorge angezeigt ist.

Der Beschädigte hat Anspruch auf Rente, solange seine Erwerbsfähigkeit infolge einer Dienstbeschädigung um wenigstens 15 v. H. gemindert oder seine körperliche Unversehrtheit schwer beeinträchtigt ist. Für die Bemessung der Rente sind maßgebend der Grad der körperlichen Versehrtheit, die Minderung der Erwerbsfähigkeit, der Beruf, der Familienstand und der Wohnsitz des Beschädigten. Wer in seiner Erwerbsfähigkeit um mehr als 90 v. H. beeinträchtigt ist, gilt als erwerbsunfähig und erhält daher die Vollrente. Diese besteht aus der Grundrente, der Schwerbeschädigtenzulage und der etwa zuständigen Ausgleichszulage. Bei teilweiser Erwerbsunfähigkeit wird eine entsprechende Teilrente gewährt. Zu diesem Zwecke ist die Rente entsprechend abgestuft. Der volle Betrag der Grundrente beträgt jährlich 2400 Mark. Zur Grundrente tritt für Schwerbeschädigte, d. h. für solche Beschädigte, die mindestens zu 50 v. H. erwerbsbeschränkt sind, die Schwerbeschädigtenzulage hinzu. Der volle Betrag der Schwerbeschädigtenzulage beträgt jährlich 900 M. Beschädigte, die vor dem Eintritt in den Militärdienst oder als Angehörige der Wehrmacht einen Beruf ausgeübt haben, der erhebliche Kenntnisse und Fertigkeiten erfordert, erhalten eine Ausgleichszulage in der Höhe von ein Viertel des Betrages der Grundrente und der Schwerbeschädigtenzulage. Die Ausgleichszulage wird verdoppelt, wenn der Beruf erhebliche Kenntnisse und Fertigkeiten und dazu ein besonderes Maß von Leistungen und Verantwortung erfordert. (Vgl. V. O. v. 1. September 1920 RGBl. S. 1634.) Für Kinder unter 18 Jahren wird eine Kinderzulage in Höhe von 10 v. H. der Gebührnisse (Grundrente, Schwerbeschädigtenzulage und Ausgleichszulage) gewährt. An der Wohltat dieser Bestimmung nehmen auch die unehelichen Kinder teil, wenn sie vor Anerkennung der Dienstbeschädigung erzeugt worden sind und die Vaterschaft des Beschädigten glaubhaft gemacht ist. Beschädigte, die fremder Wartung und Pflege bedürfen, erhalten eine Pflegezulage von jährlich 600 M., die bei besonders schweren Fällen, namentlich bei dauerndem Krankenlager, auf 1000 oder 1500 M. zu erhöhen ist.

Schwerbeschädigte erhalten neben der Rente unter bestimmten Voraussetzungen einen Beamtenschein, wenn sie auch bei Gewährung einer beruflichen Ausbildung nicht imstande sind, ihren zuletzt ausgeübten oder einen anderen angemessenen Beruf aufzunehmen und wenn sie zum Beamten geeignet erscheinen.

Stirbt ein Rentenempfänger, so wird ohne Rücksicht darauf, ob der Tod die Folge der Dienstbeschädigung ist oder nicht, Sterbegeld gewährt. Das Sterbegeld ist nach Ortsklassen abgestuft und bewegt sich zwischen 250 und 400 M. Für die auf den Sterbemonat folgenden drei Monate werden die Versorgungsgebührnisse mit Ausschluß der Pflegezulage weitergezahlt (Sterbevierteljahr).

Zur Erleichterung des Übergangs in das Erwerbsleben kann auch nichtversorgungsberechtigten kranken Angehörigen der Wehrmacht bei Bedürftigkeit bis zum Ablauf von drei Jahren nach dem Ausscheiden ein Übergangsgeld als Beihilfe gewährt werden.

Ist der Tod die Folge einer Dienstbeschädigung, so wird Hinterbliebenenrente (Witwenrente, Waisenrente, Elternrente) gewährt. Die erwerbsfähige Witwe erhält 30 v. H., die erwerbsunfähige Witwe 50 v. H., der Vollrente, die dem Verstorbenen bei Lebzeiten im Falle der Erwerbsunfähigkeit zustehen würde. Die Witwe mit Kindern, ebenso die Witwe, die das 50. Lebensjahr vollendet hat, wird der erwerbsunfähigen Witwe gleichgestellt. Im Falle der Wiederverheiratung mit einem Deutschen erhält die Witwe eine Abfindung in Höhe des dreifachen Jahresbetrages der zuletzt bezogenen Rente.

Die einfachen Waisen erhalten 15 v. H., die doppelten Waisen 25 v. H. der Vollrente des Verstorbenen. Auch die unehelichen Kinder sind versorgungsberechtigt, wenn die Vaterschaft

des Verstorbenen glaubhaft gemacht ist. Eltern (Vater, Mutter, Großvater, Großmutter) erhalten im Falle der Bedürftigkeit Elternrente, wenn der Verstorbene der Ernährer gewesen ist, oder nach dem Ausscheiden aus dem Militärdienst geworden wäre. Die Elternrente beträgt für die Eltern zusammen 30 v. H., für den Vater oder die Mutter allein 20 v. H. der Vollrente des Verstorbenen. Die Elternrente darf aber die halbe Vollrente des Verstorbenen nicht übersteigen.

Zur eigentlichen Rente tritt in bestimmten Fällen ein Ortszuschlag hinzu, der in vier Klassen abgestuft ist und zwischen 10 und 35 v. H. des Rentenbezuges beträgt.

Zur Anpassung an die Veränderungen der allgemeinen Wirtschaftslage wird eine veränderliche Teuerungszulage gewährt. Bis auf weiteres beträgt dieser Teuerungszuschlag 25 v. H. der Gebührnisse.

Unter bestimmten Voraussetzungen tritt ein Erlöschen oder Ruhen des Rechts auf Versorgung ein. Das Recht erlischt vor allem bei rechtskräftiger Verurteilung zu Zuchthausstrafen wegen bestimmter Verbrechen. Die Rente ruht unter anderem namentlich dann, wenn der Rentenempfänger neben den Versorgungsgebührnissen noch ein einkommensteuerpflichtiges Jahreseinkommen von bestimmter Höhe hat. Bei einem solchen Jahreseinkommen von mindestens 5000 M. ruht ein Zehntel der Rente. Für je weitere 1000 M. ruht je ein weiteres Zehntel, so daß bei 14 000 M. der volle Betrag der Rente zum Ruhen kommt. Dem Beschädigten verbleiben jedoch unter allen Umständen die Schwerbeschädigtenzulage mit der entsprechenden Ausgleichs- und Ortszulage und die Pflegezulage. Das erwähnte Jahreseinkommen von mindestens 5000 M. erhöht sich um den einkommensteuerfreien Betrag von 1500 M. und weiter um je 500 M. für die Ehefrau und jedes Kind. Das Arbeitseinkommen der Ehefrau des Beschädigten bleibt überdies außer Ansatz. Auch für die erwerbstätige Witwe mit Kindern ist eine Vergünstigung vorgesehen.

Die Vorschriften der Kapitalabfindungsgesetze sind im wesentlichen unverändert in das Reichsversorgungsgesetz übernommen worden. Die Kapitalabfindung ist zum Erwerbe oder zur wirtschaftlichen Stärkung eigenen Grundbesitzes bestimmt. Sie kann bei Beschädigten ein Viertel des Rentenbetrages, der voraussichtlich dauernd zu zahlen ist, und bei Witwen die Witwenrente bis zur Hälfte umfassen. Die Gewährung hängt unter anderem vor allem von dem Nachweise ab, daß für eine nützliche Anwendung des Geldes Gewähr besteht. Auf dem Wege der zulässigen Übertragung von Versorgungsansprüchen auf bestimmte gemeinnützige Einrichtungen (Gemeinden, Fürsorgestellen) ist nunmehr auch die Möglichkeit gegeben, für andere als ausgesprochene Siedlungszwecke die Rente mehrerer Jahre zusammenzufassen und eine Art Abfindung herbeizuführen.

Die Versorgungsansprüche müssen innerhalb zweier Jahre nach dem Ausscheiden aus dem Militärdienst oder nach dem Tode des Beschädigten angemeldet werden. Die Gebührnisse werden neu festgesetzt, wenn in den Verhältnissen die für die Feststellung maßgebend gewesen sind, eine wesentliche Änderung eingetreten ist. Die Grundrente und die Schwerbeschädigtenzulage darf jedoch nicht vor Ablauf von zwei Jahren nach Zustellung des Feststellungsbescheides gemindert oder entzogen werden.

Das RVG. ist mit Wirkung vom 1. April 1920 in Kraft getreten. Es findet auf alle Personen Anwendung, deren Versorgungsansprüche sich auf eine nach dem 31. Juli 1914 beendete Dienstleistung gründet. Der Personenkreis der Versorgungsberechtigten ist dabei gegenüber dem bisherigen Rechte sehr erheblich erweitert. Der Vollzug des Gesetzes erfordert eine vollständige Neufestsetzung aller Renten. Da die Bewältigung dieser großen Aufgabe (Umanerkennung) geraume Zeit in Anspruch nehmen wird, werden den Beschädigten und Hinterbliebenen nach bestimmten Grundsätzen angemessene Vorschüsse auf die neuen Gebührnisse gewährt. Für die Übergangszeit sind noch besondere Vorschriften für die Kapitulanten, für die Offiziere, Deckoffiziere und Beamten des Friedens- und Beurlaubtenstandes, ferner für die Hinterbliebenen vorgesehen. Die Offiziere des Friedensstandes, die Deckoffiziere der Marine, die Beamten und gehaltempfangenden Kapitulanten haben unter bestimmten Voraussetzungen bis zum 1. April 1922 die Wahl zwischen der Versorgung nach dem RVG. und nach den bisherigen Gesetzesvorschriften. Die Hinterbliebenen von Verstorbenen, deren Dienstleistung nach dem 31. Juli 1914 und vor dem 1. April 1920 beendet worden ist, haben Anspruch auf Versorgung nach dem bisherigen Gesetze, wenn diese für sie günstiger ist.

Das RVG. stellt gegenüber dem bisherigen Rechtszustande zweifellos einen sehr erheblichen sozialen Fortschritt dar. Seine Vorzüge bestehen nicht allein in einer angemessenen Erhöhung der Bezüge, sondern vor allem in dem sozialen Aufbau des ganzen Gesetzes. Die stärkere Berücksichtigung der Schwerbeschädigten durch ein progressives Ansteigen der Rente ist noch besonders zu betonen. Während bisher die Rente der Verheirateten und der Ledigen gleich bemessen war, werden nunmehr Kinderzulagen gewährt, die eine sehr erhebliche Erhöhung der Rente zur Folge haben. Die Witwe mit Kindern ist der erwerbsunfähigen Witwe gleichgestellt und erhält hiernach die höhere Rente, damit sie sich möglichst der Pflege und Erziehung ihrer Kinder widmen kann.

Das RVG. erfordert nach den Aufstellungen der Reichsregierung in der Fassung des Regierungentwurfs ohne die Teuerungszulage einen Jahresaufwand von rund 4,2 Milliarden M. Der Aufwand für die Teuerungszulagen darf mit rund 1 Milliarde M. jährlich veranschlagt werden. Die durch die Nationalversammlung vorgenommenen Änderungen der Vorlage bedingen einen weiteren Jahresaufwand von rund 400 Millionen M. Dazu kommen die Kosten der sozialen Fürsorge, die mit mindestens 500 Millionen M. jährlich anzusetzen sind. Die Versorgung der Kriegsopfer wird hiernach in absehbarer Zeit einen Jahresaufwand von rund 6 Milliarden M. erfordern. Damit ist aber die Fürsorge für die Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen noch nicht erschöpft. Die soziale Fürsorge will den Kriegsopfern über Geldleistungen hinaus noch soziale Hilfe anderer Art bringen; sie will die Kriegsopfer namentlich durch Beratung, Ausbildung und Arbeitsvermittlung in den Stand setzen, in ihrem bisherigen oder in einem neuen Berufe ihre Kräfte und Fähigkeiten nutzbringend verwerten zu können. Die Kriegsopfer sind wie die anderen Volksgenossen verpflichtet, zu arbeiten und sich eine wirtschaftliche Existenz zu verschaffen. Sie müssen aber in diesem Bestreben durch die soziale Fürsorge unterstützt werden. Der Unterbringung Kriegsbeschädigter in geeigneten Arbeitsstellen dient namentlich das Gesetz vom 6. April 1920 über die Beschäftigung Schwerbeschädigter. Nach diesem Gesetze sind grundsätzlich alle öffentlichen und privaten Arbeitgeber verpflichtet, die geeigneten Arbeitsplätze vorzugsweise mit Schwerbeschädigten zu besetzen.

Die Wahrnehmung der Aufgaben der Versorgung obliegt den Versorgungsbehörden (Hauptversorgungsämter, Versorgungsämter); die soziale Fürsorge wird von den Hauptfürsorgestellen und Fürsorgestellen der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge geübt. Zu den Kosten der sozialen Kriegsbeschädigtenfürsorge haben die Länder und Selbstverwaltungskörperschaften zusammen ein Fünftel beizutragen. Die oberste Leitung sowohl der Versorgung als der Fürsorge liegt in den Händen des Reichsarbeitsministeriums.

Die Versorgungs- und Fürsorgebehörden haben in den kommenden Jahren eine Aufgabe von fast überwältigender Größe zu erfüllen. Die Schwierigkeiten sind um so größer, als die Organisation der Behörden noch keineswegs so ausgebaut ist, wie sie die Größe der Aufgabe erfordert. Es wird der Zusammenfassung und Anspannung aller Kräfte bedürfen, wenn das RVG. in absehbarer Zeit im Sinne und Geiste des Gesetzgebers zur Durchführung gebracht werden soll.

---

4. Abschnitt.

a) Die Schulden der Länder (Einzelstaaten).

Von Dr. A. Südekum,

Preußischer Staatsminister a. D., Berlin.

Eine umfassende Übersicht über die Finanzen der deutschen Bundesstaaten hat das Kaiserlich Statistische Amt zum ersten Male im Jahre 1902 in den „Vierteljahrsheften zur Statistik des Deutschen Reichs“ (II, S. 246—283) veröffentlicht. Die Arbeit wurde unter Mitwirkung der statistischen Landeszentralen und der staatlichen Finanzbehörden aufgebaut und versuchte, der Vielgestaltigkeit der Budgets und Rechnungen der Einzelstaaten zum Trotz, ein einheitliches Bild

von der Gestaltung und dem Zustand der deutschen Finanzen zu geben. Über diesen Versuch hat Zahn in den Conradschen Jahrbüchern 1902 (S. 558ff.) Einzelheiten mitgeteilt, auf die hier verwiesen werden muß. Nach der neuesten Zusammenstellung dieser Art (Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reichs 1919, II) ergab sich der Stand der fundierten Staatsschulden zu Beginn der Rechnungsjahre 1909—1917 und der schwebenden Schulden nach dem Voranschlag 1917 wie auf nebenstehender Tabelle.

Dazu bemerkt das Statistische Reichsamt: Die gesamten Schulden der Bundesstaaten betrugen zu Beginn des Jahres 1917 18 242 Millionen M. Davon entfallen auf schwebende Schulden 2242 Millionen M. Die schwebenden Schulden der Bundesstaaten sind von 46,2 Millionen M. im Jahre 1903 auf den eben genannten Betrag angestiegen. Das Ansteigen der fundierten Staatsschulden (bei Absehung von dem Mangel an Vergleichbarkeit, weil sich die Nachweise der Schulden der einzelnen Staaten nicht durchweg auf den gleichen Stand beziehen) betrug in Millionen M.:

von 1907 auf 1908	von 1908 auf 1909	von 1909 auf 1910	von 1910 auf 1911	von 1911 auf 1912	von 1912 auf 1913	von 1913 auf 1914	von 1914 auf 1915	von 1915 auf 1916	von 1916 auf 1917	von 1907 auf 1917
188	749	1050	150	126	497	385	138	27	— 52	4258

Der Zunahme der Staatsschulden entsprach zum Teil eine Vermehrung des Vermögens (Eisenbahnen). „Die scheinbar hohe Verschuldung der Bundesstaaten ist in Wirklichkeit nicht so bedeutend, da gerade bei den Staaten, welche die höchsten Kopfquoten aufweisen, der weitaus größte Teil der Schulden durch den Erwerb und den Ausbau der Eisenbahnen entstanden ist. Im allgemeinen gehen . . . die Reinerträge der einzelstaatlichen Erwerbseinkünfte über den Bedarf für die Schulden hinaus, und das Schuldkapital wird durch den Wert des Staatsvermögens reichlich gedeckt“ (Vierteljahrshefte 1917, II). „Sondert man die Eisenbahnschulden aus, so verbleiben von den 16 Milliarden M. der Bundesstaaten 2,6 Millionen M. reine Staatsschuld (von der aber noch mindestens $^1/_2$ Milliarde auf Verkehrsanlagen in den Hansestädten entfällt), der Durchschnittsanteil an einzelstaatlichen Schulden sinkt dann pro Kopf der Bevölkerung von 246,44 M. auf 39,92 M.“ (Vierteljahrshefte 1919, II).

Während des Krieges wurden die Einzelstaaten fast restlos auf den kurzfristigen Anleihenmarkt verwiesen und haben sowohl Schatzanweisungen ausgegeben wie bei den Darlehenskassen Lombarddarlehen aufgenommen. Der gesamte aufgenommene Betrag dürfte aber 8—10 Milliarden kaum übersteigen. Die Konsolidierung wird zwar erst nach und nach erfolgen können, aber bei der bekannten soliden Finanzgebarung der Staaten, bei ihrem großen Vermögensbesitz und der durchaus mäßigen Verschuldung vor dem Kriege jedenfalls auf keine ernstliche Schwierigkeiten stoßen. In der Tat haben schon Baden und eine Reihe kleinerer Staaten, wie Oldenburg, Anhalt, und Stadtstaaten, wie Hamburg, Bremen und Lübeck, 4—4$^1/_2$ prozentige Anleihen zu guten Kursen aufgenommen bzw. in nächster Zeit auszugeben beabsichtigt. Während der Zwischenzeit werden den Einzelstaaten bei der Verlängerung ihrer Lombarddarlehen zweifelsohne besondere Vergünstigungen durch die Reichsdarlehenskassen zugestanden werden.

In der Geschichte des Schuldenwesens der deutschen Einzelstaaten finden wir eine erste große Zäsur an dem Zeitpunkt, wo infolge des Erwerbs oder Baues von Staatseisenbahnen eine wesentliche Veränderung des Schuldgrundes eintritt. Das geschieht etwa von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die siebziger Jahre hinein. Bis dahin waren zumeist unproduktive Staatsausgaben Veranlassung zur Schuldaufnahme gewesen, in erster Linie Aufwendungen für das Militär. Daher bestand auch die Deckung und Sicherung der staatlichen Passiven meist nicht in werbendem Vermögen. „Man stützte sich“, sagt Desloges (Schuldentilgung in den deutschen Staaten, Erlangen 1914), „bei der Kontrahierung der öffentlichen Schuld im allgemeinen auf die anerkannte oder erzwungene Kreditfähigkeit des Staates selbst. Als Deckung dienten höchstens Domänen, Forsten sowie Regale. Mit der Zunahme der Staatsaufgaben aber, mit wachsender Industrialisierung der Länder, besonders mit Beginn des staatlichen Eisenbahnbetriebs trat der große Umschwung ein. Waren bis dahin die militärischen Bedürfnisse der Staaten finanziell in erster Linie gestanden, so traten diese, für die gesamte Landesschuld wenigstens, nun hinter die Eisenbahnschulden zurück. Immens waren allerdings die staatlichen Geldbedürfnisse nun geworden, groß aber auch die Werte, die dadurch als Äquivalent geschaffen wurden. Mit der Kreditbedürftigkeit der Staaten stieg

Stand der fundierten Staatsschulden zu Beginn der Rechnungsjahre 1909 bis 1917.
(1000 Mark)

Staaten	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	Auf Grund der Voranschläge des Jahres 1917 hatten schwebende Schulden
Preußen	8 225 149,8	8 776 770,8	8 921 677,2	8 788 874,0	9 266 769,1	9 482 937,1	9 491 784,3	9 452 183,1	9 420 696,8	1 310 000,0
Bayern	1 794 767,5	2 165 942,9	165 942,9	2 285 976,1	2 285 976,1	2 333 955,8	2 333 955,8	2 425 378,6	2 425 378,6	—
Sachsen	896 837,6	893 042,0	871 467,6	868 894,5	861 109,9	873 172,6	876 866,9	873 085,6	870 120,5	81 105,1
Württemberg . .	584 789,8	606 042,8	600 509,5	624 793,3	621 377,0	639 411,9	662 352,7	659 905,6	657 371,6	11 050,0
Baden	506 308,9	557 178,3	546 951,9	567 219,6	585 891,5	608 561,8	630 012,0	617 748,4	604 502,5	94 230,4
Hessen	430 037,9	428 664,4	441 242,0	431 283,6	434 632,4	441 902,0	439 440,5	439 520,1	439 319,0	36 400,0
Mecklenburg-Schwerin . . .	130 588,9	129 566,7	139 948,1	139 900,2	139 454,5	142 212,0	148 394,1	150 870,8	147 540,6	53 761,2
Sachsen-Weimar	2 401,5	2 361,5	2 321,2	1 772,1	1 722,6	1 672,6	1 360,7	1 320,5	1 280,4	6 000,0
Mecklenburg-Strelitz . . .	2 235,2	2 370,8	2 734,1	2 680,2	2 680,2	2 701,2	2 701,2	2 701,2	2 835,7	6 463,0
Oldenburg . . .	58 419,9	73 847,2	73 581,0	75 071,0	82 689,8	81 136,9	81 544,4	83 115,6	83 046,6	29 300,0
Braunschweig . .	49 823,9	48 771,3	47 443,9	45 619,1	43 763,8	38 995,4	37 558,1	35 947,4	34 644,5	500,0
Sachsen-Meining.	8 880,6	7 847,6	7 012,5	7 287,8	7 287,8	7 287,8	7 287,8	6 163,1	6 163,1	—
Sachsen-Altenbg.	882,7	882,7	882,7	882,7	882,7	882,7	882,7	882,7	882,7	—
Sachsen-Koburg-Gotha	4 379,8	4 344,9	4 293,9	4 241,2	5 895,8	5 805,2	5 973,3	6 041,3	6 041,3	991,0
Anhalt	—	—	—	—	—	—	—	—	9 419,8	24 000,3
Schwarzburg-Sondershausen	654,3	654,3	629,3	1 303,9	1 240,2	1 240,2	1 240,2	2 092,7	2 302,8	410,6
Schwarzburg-Rudolstadt . .	4 702,5	4 668,5	4 635,0	4 600,0	4 560,2	5 120,6	4 895,7	4 674,2	4 631,8	5 518,2
Waldeck . . .	1 635,9	1 594,2	1 551,9	1 508,4	1 464,0	1 431,6	1 371,9	1 324,5	1 275,9	67,0
Reuß ältere Linie	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3 698,4
Reuß jüng. Linie	1 040,6	1 040,6	1 040,6	1 040,6	1 040,6	1 040,6	1 040,6	1 040,6	1 040,6	—
Schaumburg-Lippe	402,8	336,9	325,7	369,6	387,1	374,6	374,6	451,6	436,6	—
Lippe	907,9	1 096,0	1 006,0	913,8	970,6	959,6	968,4	844,3	1 008,7	—
Lübeck	64 596,8	64 109,8	63 387,7	62 715,8	72 020,2	72 768,3	74 319,6	77 240,0	80 478,8	2 609,9
Bremen	264 757,8	263 431,4	263 097,5	301 606,1	299 766,4	298 472,9	297 454,3	295 041,1	294 095,5	—
Hamburg . . .	607 692,4	654 421,6	675 804,7	742 970,0	735 780,0	788 026,0	865 663,0	856 679,0	847 746,0	411 331,0
	13 303 895,0	14 688 987,8	14 837 486,9	14 961 523,6	15 457 362,5	15 830 069,4	15 967 442,8	15 994 252,0	15 942 260,4	—

meist auch ihre Kreditfähigkeit, denn nun standen den Passiven eine Reihe Aktiva in werbenden Unternehmungen gegenüber, die dem Staate fast die Stellung eines kreditbedürftigen Privatunternehmens gaben."

Hatte bis dahin das Problem der Schuldentilgung, auch der Volltilgung, im Vordergrunde des staatlichen und theoretischen Interesses gestanden, so änderte sich mit dem Wesen des größten Teils der Staatsschulden auch die Frage der Schuldentilgung von Grund auf. Das Finanzproblem der deutschen Einzelstaaten begann, bei zumeist wenig entwickelten Steuersystemen, überwiegend auf der Frage der Rentabilität ihrer Bahnanlagen zu beruhen.

Eine zweite große Zäsur ist im Jahre 1920 mit dem Tage eingetreten, wo das Reich in Ausübung der ihm durch die Reichsverfassung verliehenen Rechte die einzelstaatlichen Bahnanlagen in Reichseigentum und Reichsverwaltung übernahm und dafür einen Kaufpreis zahlte, der — das war das Verhandlungsziel der Eisenbahnstaaten bei dem Verkauf — ihnen mindestens die Befreiung von der Eisenbahnschuld, wenn möglich von allen Staatsschulden, sicherte. Die finanz- und staatspolitische Notwendigkeit einer solchen Forderung ergab sich aus dem Umstand, daß ungefähr zur selben Zeit auch beinahe das gesamte staatliche Steuerwesen in das Reichssteuerwesen aufgehen mußte.

Das Reich zahlt (vgl. das preußische Gesetz vom 29. April 1920, GS. S. 97) den Eisenbahnstaaten als Abfindung für die Übertragung ihrer Eisenbahnunternehmungen nach Wahl entweder:

a) den Betrag des Anlagekapitals nach dem Stande vom 31. März 1920, oder
b) den Betrag des Anlagekapitals nach dem Stande vom 31. März 1920 erhöht um die Hälfte des Betrages, um den der nach den Ergebnissen der Rechnungsjahre 1909 bis 1913 ermittelte Ertragswert dieses Anlagekapital übersteigt, oder
c) in beiden Fällen Ersatz der Fehlbeträge, die bei den Eisenbahnverwaltungen der Länder, in der Zeit vom Beginn des Rechnungsjahres 1914 bis 31. März 1920 entstanden sind, abzüglich der in diesen Fehlbeträgen enthaltenen Ausgaben, die auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschrift den Ländern vom Reiche erstattet werden.

Über die Errechnung des Anlagekapitals und des Ertragsbetrages sind besondere Grundsätze vereinbart worden; als Fehlbeträge gelten die Beträge, um die im einzelnen Rechnungsjahr die Betriebsausgabe und der Anteil der Eisenbahnverwaltung an den Aufwendungen für die Verzinsung und Verwaltung der Staatsschulden die Betriebseinnahmen überstiegen haben.

In Ausführung dieser Vertragsbestimmung übernahm das Reich die schwebenden Schulden der Länder zum Nennwert nach dem Stand vom 31. März 1920 mit Wirkung vom 1. April 1920 ab. Was die fundierten Schulden anlangt, so wird das Reich sie in Anrechnung auf die Abfindung durch Reichsgesetz in der Weise übernehmen, daß nach Wahl des Landes entweder das Reich alleiniger Schuldner wird oder neben dem als Hauptschuldner haftenden Reich das Land als selbstschuldnerischer Bürge haftet. In beiden Fällen wird das Reich die Tilgung nach den bisherigen Bestimmungen der Länder vornehmen. Ein Land, das von dem ihm zustehenden Recht der Übertragung fundierter Schulden auf das Reich keinen Gebrauch macht, kann verlangen, daß für seine am 31. März 1920 bestehenden Schulden das Reich selbstschuldnerisch Bürgschaft übernimmt.

Als einen integrierenden Teil der für die Eisenbahn zu zahlenden Abfindung kann man die vom Reich den Ländern und ihren Schuldgläubigern gewährte besondere Sicherung ansehen:

1. Das Reich verpflichtet sich, die Zinsen und Tilgungsbeträge für die übernommenen fundierten Schulden und für den nicht durch Übernahme von Schulden der Länder gedeckten Teil der Abfindung an erster Stelle aus Rohüberschüssen der Reichseisenbahnverwaltung (Überschüsse der ordentlichen Einnahmen über die fortdauernden Ausgaben) zu bezahlen. Als ordentliche Einnahmen und fortdauernde Ausgaben sind die in Kap. 3 und 87 des Haushalts der Reichseisenbahnen für das Rechnungsjahr 1918 enthaltenen Einnahme- und Ausgabeposten anzusehen. Hierdurch wird an der Haftung des Reichs in dem Falle nichts geändert, daß ein Rohüberschuß nicht erzielt wird oder daß der Rohüberschuß zur Deckung der Zinsen und Tilgungsbeträge nicht ausreicht.
2. Das Vermögen und die Einkünfte der Reichseisenbahnverwaltung haften nicht für die vor dem 1. April 1920 entstandenen Schulden des Reichs.

3. Auf Verlangen eines Landes wird das Reich zur Sicherung des gestundeten Teiles der Abfindung den Ländern ein Pfandrecht an den zum Eisenbahnunternehmen des Reichs gehörenden Grundstücken und sonstigen Vermögensgegenständen einräumen.

Zu den Sicherungen gehört auch die Bestimmung, daß das Reich bei einer Veräußerung oder Verpfändung der von den Ländern erworbenen Eisenbahnen der Zustimmung der Landesregierungen bedarf.

Es hat nicht an Gegnerschaft gegen die finanziellen Teile des zwischen dem Reich und den Eisenbahnländern abgeschlossenen Vertrages gefehlt, da man, beunruhigt durch die außerordentlich hohen Fehlbeträge, die sich in den Jahren nach dem Kriege bei den Eisenbahnunternehmungen ergeben haben, darin eine allzu starke Belastung des Reichs sah. Es sind aber zwei wichtige Tatsachen bei dieser Gegnerschaft übersehen worden: der Fehlbetrag der Eisenbahn ist eine unmittelbare Kriegsfolge, geht also ohnehin nach bestehendem Recht zu Lasten des Reichs; in den Fehlbeträgen stecken im übrigen bereits sehr erhebliche Erneuerungsausgaben, die kaufmännisch richtiger an anderer Stelle verbucht werden sollten. Und dann: Bei Aufrechterhaltung des föderativen Charakters der Reichsverfassung ist die möglichste Sicherung ihrer finanziellen Selbständigkeit die Lebensfrage für die Gliedstaaten; bei einem etwaigen Übergang zum deutschen Einheitsstaat ist die Belastung des Reichs mit Schulden aus diesem Schuldgrund irrelevant.

Das Schuldenwesen der deutschen Länder hat durch den Wegfall der Eisenbahnschulden bei den Eisenbahnstaaten eine gewisse Angleichung erfahren, ist aber doch innerlich noch so vielgestaltig, daß tabellarische Übersichten wenig Wert haben. Daher wird im folgenden auf Grund des dankenswerterweise von den meisten staatlichen Finanzbehörden zur Verfügung gestellten Materials der jetzige Zustand für jedes berichtende Land gesondert angegeben.

Preußen.

Aus dem Entstehungsgrund der preußischen Staatsschulden erklärt sich ihre Mannigfaltigkeit. So zählt allein die Liste derjenigen Schulden, die auf das Reich übergehen, 17 verschiedene Arten, vom kleinsten Nennbetrag des Schuldkapitals von 450 000 M. (mit einem jährlichen Zinsendienst von 11 250 M.), bis zu dem $3^1/_2$ prozentigen Anleihetyp 1876—1909 mit einem Schuldkapital von 3,6 Milliarden M. (und einem Zinsendienst von 126 Millionen M.). Die 11 Anleihen, die in Schuldverschreibungen auf den Inhaber verbrieft oder im Schuldbuch eingetragen sind, machen zusammen 9 297 829 130 M. mit einem jährlichen Zinsendienst von 327 366 425 M. aus. Zu ihnen treten 6 Gruppen von verzinslichen Schatzanweisungen zu 4, $4^1/_2$ und 5%, zusammen 1 202 889 300 M. und 55 564 100 M. Zinsendienst, fällig zu verschiedenen Terminen in den Jahren 1921 bis 1934. Zu diesen Summen treten noch vormals Hannoversche Schuldverbindlichkeiten (zumeist Stiftungsgelder) im Betrag von 652 271 M. mit 31 786 M. Zinsendienst hinzu, so daß sich als Hauptsumme der vom Reich zu übernehmenden preußischen Schulden der Betrag von 10 501 370 700 M. mit einem Zinsendienst von 382 962 311 M. ergibt.

Die dem Freistaat Preußen verbleibenden Schulden bestehen zunächst aus den nach §§ 59—62 des Gesetzes vom 2. März 1850 (GS. S. 112) an die Rentenbanken zu zahlenden Renten (= 5% der bei der Staatskasse eingezahlten Privatrentablösungskapitalien auf die Dauer von $56^1/_2$ Jahren) mit 237 000 M. jährlichem Rentenbetrag; sodann aus einer Zeitrente an die Braunschweigische Staatsregierung aus der Erwerbung des Braunschweigischen Eisenbahnunternehmens mit 2 625 000 Mark Jahresbetrag.

Ist demnach die Lage des preußischen Staatsfiskus als sehr günstig zu betrachten, da ja die dem Lande verbleibenden Schulden, gemessen an dem sehr erheblichen Besitz Preußens an Liegenschaften, Forsten usw. völlig verschwinden, so ist doch zu erwägen, daß die Not der Zeit nach Abschluß des Vertrags über Abgabe der Eisenbahnen an das Reich zur Aufnahme beträchtlicher schwebender Schulden gezwungen hat, für deren Konsolidierung zurzeit die Voraussetzungen fehlen.

Bayern.

Die Schulden des Freistaats Bayern gliedern sich in vier größere Gruppen: allgemeine Staatsschuld, Eisenbahnschuld, Grundrentenablösungsschuld und Landeskulturrentenschuld. Den

weitaus erheblichsten Betrag bildet (die vom Reich zu übernehmende) Eisenbahnschuld mit rund 2 Milliarden M. Schuldkapital und rund 70 Millionen M. jährlichem Zinsendienst. Es folgt in der Größenordnung die allgemeine Staatsschuld mit 465 Millionen M. Schuldkapital und 17½ Millionen Mark Zinsendienst. Die (jährlich zurückgehende) Grundrentenablösungsschuld betrug am 31. März 1920 noch rund 79 Millionen M. mit 3,1 Millionen M. Zinsendienst; die Landeskulturrentenschuld 63,3 Millionen M. mit 2,4 Millionen M. Zinsendienst. Die allgemeinen Anleihen der Staatsschuld sind mit 3½% und (überwiegend) mit 4% zu verzinsen.

Da nach dem Vertrag über die Übernahme der bayerischen Eisenbahnen auf das Reich außer der Eisenbahnschuld auch die am 31. März 1920 noch im Umlauf befindlichen 500 Millionen Mark Schatzanweisungen und eine Schuld von 445 Millionen M. bei der Reichsdarlehenskasse vom Reich zu übernehmen waren, so verbleibt Bayern nur ein geringer Betrag der allgemeinen Schuld, der sich zur Übernahme auf das Reich nicht eignet, und die rund 138 Millionen M. der Grundrentenschuld und Landeskulturrentenschuld. Da Bayern über umfangreichen Grundbesitz für Verwaltungszwecke, über große Forsten, über Bergwerke und namentlich über staatliche Wasserkräfte von hohem und zum Teil noch nicht aufgeschlossenem Wert verfügt, so ist sein Vermögensstand, selbst angesichts der auch in seinem Budget auftretenden ungedeckten Fehlbeträge, als günstig zu bezeichnen.

Sachsen.

Die fundierte Schuld des Freistaats Sachsen (am 1. April 1920) im Betrag von rund 1 Milliarde Mark, verzinslich mit 3, 3½ und 4%, wird durch die vom Reich für den Übergang der Staatseisenbahnen zu zahlende Entschädigung fast ganz aufgesogen. Sie gliedert sich in vier verschiedene Staats- und zwei Rentenanleihen und die (in Staatsschulden umgewandelten) Aktien der vormaligen Löbau-Zittauer Eisenbahn mit rund 3¾ Millionen M. Schuldkapital.

Neben den fundierten Schulden waren am 1. April 1920 rund 713 Millionen M. schwebende Schulden vorhanden, die ihre Deckung aber gleichfalls aus dem Eisenbahnvertrag finden.

Die besonders schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse des Freistaats stellen die sächsische Finanzverwaltung bei dem Versuch der Abgleichung von Einnahmen und Ausgaben im Jahreshaushalt vor besonders ernste Probleme. Aber auch hier ist, wenn der Staatsbesitz zu den Verpflichtungen des Fiskus in Vergleich gesetzt wird, ein starkes Überwiegen des Vermögens festzustellen.

Württemberg.

Nach dem Gesetz über die Staatsschuld vom 17. Juli 1920 (Regierungsblatt für Württemberg 1920, S. 453 ff.) zerfällt die württembergische Staatsschuld in die dauernde und die schwebende Schuld. Die dauernde Schuld umfaßt die verzinslichen Anleihen mit bestimmter und unbestimmter Rückzahlungsfrist und wird begründet durch Ausgabe von Staatsschuldverschreibungen oder von Staatsschuldscheinen oder durch Eintragung in das Staatsschuldbuch; die schwebende Schuld umfaßt die durch Ausgabe von Schatzanweisungen oder von Wechseln begründeten Anleihen.

Die dauernde Schuld nach dem Stande vom 31. März 1920 gliederte sich in eine allgemeine Schuld und eine Eisenbahnschuld. Die allgemeine Schuld, verzinslich zu 3½, 4 und 4½%, betrug rund 60 Millionen M.; die Eisenbahnschuld, verzinslich zu 3, 3¼, 3½, 4 und 4¼%, machte rund 770 Millionen M. aus, welch im Verhältnis zu der Ausdehnung des Bahnnetzes hoher Betrag sich aus den großen Aufwendungen für die Gebirgsbahnen erklärt.

Die schwebende Schuld betrug am 31. März 1920 80 Millionen M. (Schatzanweisungen), die bis zum 30. September 1920 auf 40 Millionen herabgedrückt waren.

Den Versuch, das Verhältnis des Schuldenstands zum Staatsvermögen mit einigermaßen verläßlichen Zahlen zu belegen, bezeichnet die württembergische Finanzverwaltung selbst angesichts der zurzeit obwaltenden Wertschwankungen bei dem Staatsvermögen als aussichtslos. Da die Abfindung für die Staatseisenbahn den oben angedeuteten besonderen Verhältnissen Württembergs weitgehend Rücksicht trägt, ist indessen ein erhebliches Überwiegen des Staatsvermögens über die noch verbleibenden geringen Staatsschulden sicher.

Sachsen-Weimar.

Die Staatsschulden des Freistaats Sachsen-Weimar-Eisenach sind überwiegend produktive Schulden, nämlich (am 1. März 1920) 4 Millionen M. von im ganzen 5,2 Millionen M. Die schwebenden Schulden, die beim Ausbruch des Weltkriegs kaum nennenswert gewesen waren (40 000 M.), stiegen während und infolge seiner Dauer auf mehr als 14 Millionen M. an, so daß das Finanzjahr 1920/21 mit rund 20 Millionen M. Schulden begann.

Hessen.

Hessen hat für die Schaffung seines eigenen staatlichen (später in die preußisch-hessische Eisenbahngemeinschaft eingebrachten) Eisenbahnnetzes 18 verschiedene Anleihen aufgenommen, die am 31. März 1920 einen Stand von rund 410 Millionen M. hatten.

Dazu kamen Staatsanleihen für sonstige Zwecke (namentlich für große Rheinbrückenbauten, für Neubau von Staatsgebäuden usw.) im Gesamtbetrag (am 31. März 1920) von 131 Millionen M.; Schulden zur Gewährung von Darlehen, die durch Rentenzahlung der Schuldner getilgt werden, wurden zur selben Zeit noch rund 13 Millionen ausgewiesen. Mit den schwebenden Schulden in Höhe von 3 Millionen M. buchte demnach der Freistaat rund 557 Millionen M. Diese Landesschuld ist nach den Bestimmungen des Eisenbahnvertrags fast restlos auf das Reich übernommen worden.

Mecklenburg-Schwerin.

Die in Schuldverschreibung auf den Inhaber verbrieften Anleihen des Freistaats Mecklenburg-Schwerin machten am 1. April 1920 rund 195 Millionen M. aus, Verzinsung $3^1/_2$ und 4%. Die Anleihen dienten überwiegend für Eisenbahnzwecke und zur Herstellung der Fährverbindung zwischen Mecklenburg und Schweden. Die sonstigen Schuldverbindlichkeiten des Freistaats stammen zum Teil aus dem Auseinandersetzungsvertrag mit dem früheren Landesherrn und aus Anleihen bei Kirchen zur Verstärkung der Betriebsmittel der Hauptstaatskasse. Insgesamt machen diese sonstigen Schuldverbindlichkeiten 15,3 Millionen M. aus, so daß sich der Gesamtschuldenstand auf rund 210 Millionen M. am 1. April 1920 bemaß, zum überwiegenden Teil durch den Eisenbahnvertrag auf das Reich übergehend.

Oldenburg.

Der Freistaat Oldenburg, der sich zur Zeit aus den Landesteilen Oldenburg, Lübeck und Birkenfeld, jedes mit besonderer Finanz- und Schuldenverwaltung, zusammensetzt, hat als solcher bis zum 1. April 1920 keine Schulden aufgenommen, trägt aber formell die Haftung für Anleihen des Landesteils Oldenburg. Der Landesteil Oldenburg buchte am 1. April 1920 Schulden im Gesamtbetrag von rund 151 Millionen M., zusammengesetzt aus 122 Millionen feste Anleihen und 29 Millionen M. schwebende Schulden. Die Landesteile Lübeck und Birkenfeld haben nur ganz unbedeutende Schulden. Landesteil Lübeck trägt aber zusammen mit der Stadt Lübeck die Verpflichtung, zu dem Aufwand der privaten Eutin-Lübecker Bahn bis zur Abtragung der Bahnschuld, d. h. bis zum Jahre 1939, einen jährlichen Beitrag von 26 500 M. zu leisten.

Die Staatsschulden des Landesteils Oldenburg sind überwiegend Eisenbahnschulden von sehr verschiedenem Typ. Daneben besteht für die in den Jahren 1873, 1875 konsolidierten und später herausgegebenen Anleihen ein Schuldbuch, in das am 1. April 1920 rund 5 Millionen M. eingetragen waren.

Nach dem Staatsvertrage über den Übergang der Eisenbahn auf das Reich hat das Reich auch die am 1. April 1920 bestehende schwebende Schuld übernommen, d. h. sie wird auf seine Rechnung einstweilen vom Lande weiter verwaltet.

Mecklenburg-Strelitz.

Der Stand der konsolidierten Staatsschulden hat sich während des Krieges nicht verändert und zeigte Ende 1919 den Betrag von 2,6 Millionen M. Dazu kam eine schwebende Schuld in Höhe von 10,2 Millionen M.

Freistaat Altenburg.

Bis zum Ausbruch des Krieges beliefen sich die verschiedenen Staatsschulden des Freistaats Altenburg auf noch nicht 900 000 M. Ein geringer Teil davon wurde noch mit 6%, der Hauptteil mit 4% verzinst. Aus Anlaß des Krieges mußten schwebende Schulden in Höhe von nahezu 13 Millionen M. aufgenommen werden, zu denen weitere erhebliche Beträge inzwischen hinzugekommen sind, so daß der Schuldenstand auf insgesamt rund 29 Millionen M. zu schätzen ist.

Schwarzburg-Rudolstadt.

Ende März 1920 betrugen die fundierten Schulden des Freistaats zusammen 9,8 Millionen Mark, die schwebenden 4,7 Millionen M. Diesen Schulden im Gesamtbetrag von 14,5 Millionen M. standen Aktiva, bestehend aus Wertpapieren, Ansprüche an die Reichskasse auf Erstattung von Familienunterstützungen, Bankguthaben usw. in Höhe von 12,2 Millionen M. gegenüber. Ende März 1914 hatten die fundierten Schulden 4,5 Millionen, die Gesamtschulden 5,1 Millionen M. betragen, denen rund 3 Millionen aktives Kapital gegenüberstanden. Das Schuldenwesen dieses Freistaates zeigt also zurzeit die Folgen des Krieges besonders deutlich.

Lippe.

Die fundierten Schulden (Eisenbahn-Anleihen, namentlich Anleihen für eine Überlandzentrale) betrugen am 1. März 1920 insgesamt 7,25 Millionen M., darin steckten aber 4 Millionen Darlehen auf gezahlte Kriegsfamilienunterstützungen, und auch die schwebenden Schulden in Höhe von rund 10 Millionen M. haben ausschließlich für die Kriegsfamilienunterstützungen angeliehen werden müssen. Eine genaue Übersicht über das Staatsvermögen ist nicht vorhanden und zurzeit nicht möglich. Auch abgesehen von dem Wert der Grundstücke und Forsten sind aber in Gebäuden, in dem Kapitalvermögen der Landeskasse, Landessparkasse und Landesbank erhebliche Werte vorhanden, die auf etwa 4—5 Millionen M. zu schätzen sind.

Lübeck.

Die fundierten Schulden des Freistaats Lübeck setzen sich aus 12 verschiedenen Staatsanleihen mit einem Zinsfuß von $4^1/_2$, 4, 4,65, $4^5/_8$ und 5% zusammen und machen im ganzen rund 130 Millionen M. aus. Dazu treten 10 Millionen M. schwebende Schulden, aber zum weitaus größten Teil aus den Kriegsbelastungen entstanden. Die Vermögensrechnung ergibt einen beträchtlichen Überschuß des Vermögens über den Schuldenstand.

Bremen.

Die freie Hansestadt Bremen hatte vor dem Krieg rund 300 Millionen M. Staatsanleihen und 22 Millionen M. Schatzanweisungen zu verzinsen. Zinsfuß 3, $3^1/_2$ und 4%. Der Krieg, der auch Bremen schwer traf, erhöhte den Schuldenstand auf 642 Millionen M.

Den Schulden des Freistaats Bremen stehen erhebliche Vermögenswerte in Häfen, städtischen Werken, öffentlichen Gebäuden usw. gegenüber, die man auf 1 Milliarde schätzt.

Hamburg.

Die Freie und Hansestadt Hamburg, jetziger Freistaat Hamburg, hat in der Finanzgebahrung bis zum Krieg streng daran festgehalten, daß Anleihen grundsätzlich nur für werbende Anlagen und für solche aufgenommen wurden, die nicht nur der Gegenwart, sondern auch den kommenden Geschlechtern zum Nutzen dienen. Dennoch war der Betrag der öffentlichen Schuld infolge der sehr teuren Wasserwirtschaft und der ungemein kostspieligen Hafenbauten im Verhältnis zur Größe des Staatsgebiets und zur Bevölkerungszahl stets abnorm hoch. Daß bei der Steuerkraft der ansässigen Bevölkerung und der Ertragsfähigkeit der öffentlichen Anlagen die Finanzgebarung der Solidität nicht ermangelte, ist bekannt. Der Krieg hat Hamburg ganz besonders schwer getroffen und mit sich gebracht, daß die festesten Grundsätze auf dem hier behandelten Gebiet ins Wanken kamen.

Während die 18 hamburgischen Anleihen bis zum 1. August 1914 zusammen 911 Millionen Mark ausmachten, stieg die Schuldenlast bis Ende März 1920 auf rund 2313 Millionen M.

b) Die Kriegsschulden der Kommunalverbände.

Von Universitäts-Professor Dr. **Heinrich Bleicher**,

Stadtrat und Kämmerer in Frankfurt a. M.

Literatur:

Vgl. die Aufsätze von O. Most und O. Schwarz über die Gemeindefinanzen nach dem Kriege in Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Band 156, II. Teil 1918. — Artikel „Schulden" von H. Bleicher im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Jena 1921. — A Oeser, Die deutsche Finanzlage (Flugschrift der Frankfurter Zeitung) 1920. — Ferner H. Bleicher, Zur Frage der Tilgung städtischer Anleihen im Bankarchiv, XVIII. Jahrgang, 1919, Nr. 22. — Einschlägige Erörterungen in der Deutschen Gemeindezeitung, in den Mitteilungen der Centralstelle des Deutschen Städtetages, der Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik (insbes. 1920, Nr. 4 u. 5). — Ausführlicheres und Statistik fehlt noch.

I. Für dies Thema kommen weitere Kommunalverbände, wie Provinzen usw. kaum in Betracht; es handelt sich um die Kriegsschulden der Kreise und Gemeinden, insbesondere der Großgemeinden. Namentlich die Finanzen der Großstädte sind während der Kriegszeit in Unordnung geraten dadurch, daß es nicht möglich war, die plötzlich hervorgetretenen außerordentlichen Ausgaben aus laufenden Mitteln zu decken, diese vielmehr im Wege der Vorschußwirtschaft auf Anleihen verrechnet werden mußten. Dabei konnte von Anfang an nicht übersehen werden, ob die zur Bestreitung der notwendigsten Kriegsausgaben aufgenommenen Kredite sich in kürzerer oder längerer Frist würden zurückzahlen lassen oder ob eine erst in langer Dauer zu tilgende Kriegsschuld sich ergeben werde.

Zu Beginn des Krieges handelte es sich darum, sofort die Mittel flüssig zu machen, welche notwendig waren, um die nach dem Gesetze vom 28. Februar 1888 bzw. 4. August 1914 den Familien der in Dienst eingetretenen Mannschaften zu leistenden Unterstützungen zu zahlen, wofür bekanntlich gewisse Mindestsätze vorgeschrieben waren; nach § 12 des zitierten Gesetzes ist der Zeitpunkt der Rückzahlung der hierfür vorgelegten Beträge durch ein Spezialgesetz des Reiches zu bestimmen. Der Ausgang des Krieges bringt es mit sich, daß diese Entschädigung aus Reichsfonds bis heute nur zum Teile erfolgen konnte; erstmalig wurde im Jahre 1916 eine Rückerstattung angeordnet.

Aber schon auf Grund der Erfahrungen im Kriege 1870/71 hatten die meisten Gemeinden ferner ungesäumt beschlossen, zu diesen Mindestleistungen ihrerseits Zuschläge zu gewähren, welche den örtlichen Teuerungsverhältnissen Rechnung tragen sollten. Zur Durchführung der Aufgaben des Lieferungsverbandes bedurfte es einer umfassenden Organisation, welche erhebliche Verwaltungsausgaben verursachte. Zum Teil flossen den Gemeinden zur Unterstützung ihrer freiwillig übernommenen Leistungen erhebliche freiwillige Beiträge zu, oder es wurden eigene private Organisationen der Kriegsfürsorge geschaffen, welche zu den gemeindlichen Leistungen ergänzend hinzutraten und diese insofern entlasteten, als die öffentliche Fürsorge damit eine eingeschränktere sein konnte. Für unser Thema ist im übrigen die Art der Organisation der Kriegsfürsorge, die in einer ganzen Reihe von Einzelleistungen sich auflöst — man denke z. B. neben den eigentlichen Barunterstützungen an die Mietbeihilfen, mit welchen ein Teilerlaß der Mieten durch die Hausbesitzer parallel ging — ohne Belang; es handelte sich bei der Organisation der Kriegswohlfahrtspflege um einen neuen Aufgabenkreis der Gemeinde, der außerhalb der gesetzlichen Armenpflege gestellt werden mußte und erhebliche Mittel beanspruchte, über deren Deckung zunächst jeder Überblick fehlte. Mit der längeren Dauer des Krieges versiegten die privaten Quellen mehr und mehr, und die Familienkriegsfürsorge wurde allmählich in ihrer Gesamtheit eine rein öffentliche Aufgabe, welche zu einem recht erheblichen Teile zu Lasten der Lieferungsverbände (in Preußen der Kreise; im übrigen vgl. Zentralblatt für das Deutsche Reich 1894, S. 342) verblieb.

Der zweite Nachtrag zum Reichshaushaltsplan für 1914, der am 12. Dezember vom Reichstag angenommen worden war, enthielt erstmals auch einen Betrag von 200 Millionen Mark, der vorwiegend zur Unterstützung von Gemeindeverbänden bei ihren vom 1. Januar 1915 ab geleisteten Aufwendungen auf dem Gebiete der Kriegswohlfahrtspflege (NB. außerhalb der nach § 12 des Gesetzes von 1888 später vom Reiche zu erstattenden Mindestunterstützungen) bestimmt war. Grundsätzlich sollte einer Gemeinde nicht mehr als ein Drittel ihres Gesamtaufwands für die Kriegswohlfahrtspflege bewilligt werden. Der Betrag, welcher später wiederholt erhöht worden ist, diente auch zur Gewährung von Wochenhilfen während des Krieges, im übrigen nur für Beihilfen, soweit die Unterstützungen an Familien die gesetzlichen Mindestsätze überstiegen, ferner für die besonderen Aufwendungen in Form der Erwerbslosenfürsorge, sei es, daß diese in Geldunterstützungen oder Sachleistungen (Gewährung von Lebensmitteln, Mietunterstützungen usw.) an arbeitsfähige und arbeitswillige Ortseinwohner gewährt wurden.

Die Gemeinden bzw. Lieferungsverbände sind selbstverständlich bei der Höhe ihrer Leistungen verschieden hoch gegangen. Die verschiedene finanzielle Lage der Gemeinden bei Beginn des Krieges, die von der zufälligen Geldflüssigkeit der Gemeindekasse, dem Umfang der zur Verfügung stehenden unbegebenen Anleihen usw. abhängig war, hatte es mit sich gebracht, daß in der ersten Zeit die Kriegslasten verschieden schwer empfunden wurden und einheitliche Maßnahmen fehlten.

Neben der Familienunterstützung, Arbeitslosenunterstützung, der Beteiligung der Gemeinden an der freiwilligen Krankenpflege kamen sehr bald Ausgaben für Kriegsbeschädigtenfürsorge, Beteiligung der Gemeinden an den verschiedenen durch die Zwangswirtschaft bedingten kriegswirtschaftlichen Betriebe und an größeren Liebesgabensammlungen hinzu. Die Lebensmittelversorgung erforderte ursprünglich verhältnismäßig kleine Beträge für die Verwaltungsausgaben; allmählich erreichten die zur Durchführung der Zwangswirtschaft benötigten Kapitalien aber recht ansehnliche Summen, und auch die mit zunehmender Knappheit der Lebensmittel und Brennstoffe getätigten Reserveankäufe bedingten eine erhebliche Anspannung des Kredits. Die Unsicherheit in der Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben ermöglichte den Städten nicht, ausgeglichene Haushaltspläne zur Aufstellung zu bringen. Die Steigerung der Personalausgaben, welche sich während der eigentlichen Kriegszeit in der Gewährung von Kriegs-Teuerungszulagen an alle Angestellten äußerte, fand keine Deckung durch Mehreinnahmen an Steuern, abgesehen von einigen wenigen Gemeinden, welche im weiteren Verlaufe des Krieges auf dem Gebiete der Rüstungsindustrie einen besonders günstigen Beschäftigungsgrad und hohe Einkommen ihrer Steuerzahler aufwiesen. Tatsächlich hat eine ganze Reihe von Gemeinden die Personalausgaben nicht aus dem ordentlichen Etat bestritten, sondern zunächst auf Vorschußkonto verrechnet und mit in die Reihe der sonstigen unproduktiven Kriegsschulden übernommen, ein Vorgang, der in allen öffentlichen Verbänden, insbesondere beim Reiche (man denke an das ungeheure Defizit der Reichseisenbahnen) in jüngster Zeit seit Durchführung der letzten Besoldungsreform in verschärftem Maße hervorgetreten ist.

Es steht fest, daß bei den Gemeinden, genau wie das im Reich und Staat der Fall ist, die bis zum Abschluß des Krieges aufgenommenen Darlehen im ganzen in ihrer Bedeutung voraussichtlich noch zurückstehen werden gegenüber den Schuldenaufnahmen für die Ausgaben, welche in der Nachkriegszeit in erschreckender Höhe hervorgetreten sind. Die ersten Kosten der Demobilmachung sind durch eine Reihe indirekter Ausgaben, welche eine Unterstützung der rückkehrenden Kriegsteilnehmer oder deren Familien betrafen, den Gemeinden zur Last gefallen. Auch die erste Einrichtung der Kriegsbeschädigtenfürsorge, welche nach dem Reichsversorgungsgesetz vom 12. Mai 1920 vom Reiche zu bestreiten ist, hat die Gemeinden belastet.

Die Durchführung der Erwerbslosenfürsorge, von welcher den Gemeinden nach den Verordnungen vom 26. Januar und 6. Mai 1920 nach Abzug der Beiträge von Reich und Staat ein Sechstel zu Lasten verbleibt, hat in einer Reihe von Großgemeinden reichliche Mittel beansprucht und sich zu einem besonderen kommunalpolitischen Problem gestaltet, welches erst mit Einführung der reichsgesetzlich zu organisierenden Arbeitslosenversicherung zu einem gewissen Abschlusse kommen kann. Die im Jahre 1919 auf Veranlassung der Regierung infolge der befürchteten Knappheit der Lebensmittel zu den Zeiten des Tiefstandes der deutschen Valuta im Auslande mit großen Kosten getätigten Ankäufe von Lebensmitteln, die zum Teile mit erheblichen Verlusten wieder

abgestoßen werden mußten, haben die Kriegsschulden zahlreicher Großstädte oder weiterer Verbände um eine ansehnliche Summe vermehrt.

Von besonderer Bedeutung für die Finanzen der Gemeinde, wiederum insbesondere einiger Großstädte, ist die zwingende Notwendigkeit geworden, die ungeheure Wohnungsnot durch die Erstellung neuer Wohnungen aus öffentlichen Mitteln wenigstens etwas zu mildern. Die Herstellung neuer Wohnungen wurde zunächst dadurch ermöglicht, daß nach den Bestimmungen des Reichsrates vom 10. Januar 1920 die normalen Überteuerungskosten der Bauten (Mehrkosten gegenüber Friedenspreis mit 20% Aufschlag) von Reich und Gemeinde aufgebracht werden sollten, wobei den Gemeinden ein Viertel zur Last fallen sollte. Die fortgesetzte Steigerung der Baumaterialienpreise machte die Durchführung der ursprünglichen Finanzierungsprogramme innerhalb der berechneten Überteuerungskosten unmöglich. Die Gemeinden mußten, um die von den Baugesellschaften begonnenen Bauten nicht unfertig liegen zu lassen, die gesteigerten Kosten (Überteuerungskosten) wohl oder übel übernehmen, ohne daß bis jetzt sichere Aussicht besteht, daß den Gemeinden aus der geplanten Mietsteuer voller Ersatz für Verzinsung und Tilgung dieser Schulden gewährleistet wird.

Daß schließlich gerade in der allerletzten Zeit eine solch ungeheure Steigerung der Ausgaben für Gehälter und Löhne eingesetzt hat, daß deren volle Deckung aus laufenden Mitteln nicht mehr möglich war, ist schon hervorgehoben.

So werden sich die Kriegsschulden der Gemeinden schließlich in die eigentlichen Kriegsschulden und die Schulden, welche infolge der im gesamten Wirtschaftsleben hervorgetretenen Nachwirkungen des Kriegs eingegangen werden mußten, zerlegen, und es ist nicht abzusehen, ob nicht der zweite Teil die größere Bedeutung erlangt.

II. Abgesehen davon, daß sich ursprünglich ebensowenig wie die Dauer des Krieges der Umfang etwaiger Kriegsschulden der Gemeinden überblicken ließ, machte es auch die Sperrung des Marktes für Stadtanleihen unmöglich, schon während des Krieges die als dauernde Last verbleibenden Kriegsschulden zu fundieren. Regierungsseitig, insbesondere unter dem Einfluß des Reichsbankdirektoriums, wurde den Gemeinden in erster Linie und vorwiegend die Aufnahme von Lombardkrediten bei den Reichsdarlehenskassen empfohlen. Im weiteren Verlaufe des Krieges mußte, um der Form zu genügen, da die Gemeinden keine für die Beschaffung von Kredit bei den Darlehenskassen geeigneten Objekte zur Verfügung hatten oder ihr Bestand an Wertpapieren hierfür nicht mehr ausreichte, zu dem Ausfluchtsmittel geschritten werden, daß den größeren Städten formelle Privilegien zur Ausgabe von Inhaberpapieren erteilt, diese aber mit der Auflage belastet wurden, daß sie zunächst nur als Unterlagen für die Beschaffung von Lombardkredit verwendet werden dürften. Der Lombardkredit wurde den Gemeinden, soweit solche Unterlagen in Frage kamen, mit $^1/_2$% unter dem Lombardsatz der Reichsbank, also mit $5^1/_2$% gewährt; soweit selbst gezeichnete Kriegsanleihe lombardiert werden konnte, ging der Lombardsatz auf $5^1/_4$—$5^1/_8$% zurück.

Einen großen Umfang hat bei einer Reihe von Städten die Inanspruchnahme des Wechselkredits angenommen, eine Form, die von einer Reihe anderer Städte, wohl m. E. mit Recht, grundsätzlich gemieden wurde, da es den Großgemeinden auch möglich war, im Wege des Kontokorrentverkehrs mit Banken und industriellen Firmen kurzfristige Kreditoperationen in jedem gewünschten Umfang durchzuführen. Es war kein Zweifel, daß die übermäßige Inanspruchnahme des Wechselkredits, wie sie vorübergehend in Erscheinung getreten ist, die Kreditfähigkeit der Städte wesentlich beeinträchtigte, insbesondere weil einzelne Städte sich herbeiließen, Wechsel über verhältnismäßig kleine Beträge auszustellen, was natürlich ganz anders zu beurteilen ist, als wenn Wechsel über große Summen zur Ausstellung gelangt sind, die lediglich in den Portefeuilles der Großbanken aufbewahrt wurden. Der Wechselkredit wurde außerdem aber durch Vermittlung der Kommunalaufsichtsbehörden bei weniger leistungsfähigen Gemeinden von den Staatsbanken zur Bestreitung der Kosten für Familienunterstützungen gewährt und ohne Rücksicht auf die Bedürftigkeit vorübergehend auch zur Beschaffung von Lebensmitteln.

Es läßt sich nicht nachweisen, in welchem Umfange einzelne Gemeinden dazu übergegangen sind, durch Inanspruchnahme des Realkredits, d. h. Aufnahme von Hypotheken auf städtischen

Grundbesitz, sich Gelder auf eine Reihe von Jahren fest zu beschaffen und so die Kriegsschulden durch Belastung des freien Vermögens zu finanzieren. Um dem Reiche bei Unterbringung seiner Kriegsanleihen keine Konkurrenz erwachsen zu lassen, hatte man den Gemeinden nicht nur die Verwertung der Privilegien zur Ausgabe von Inhaberpapieren untersagt — Ausnahmen sind nur vorgekommen, soweit einzelne besonders finanzkräftige Städte den Auslandskredit in Anspruch nehmen konnten —, sondern eine Zeitlang auch die Aufnahme von Schuldscheindarlehen bei Versicherungsgesellschaften und derartigen Instituten verbieten wollen, aus dem gleichen Gesichtspunkte, damit diese Institute alle verfügbaren Mittel ausschließlich in Kriegsanleihe anlegen könnten. Die offizielle Finanzpolitik ging darauf hinaus, späterhin die sämtlichen Kriegsschulden der Gemeinden zu zentralisieren und im Wege des Reichskredits zu finanzieren. Auch die Erörterungen über die Zentralisierung des Kommunalkredits, wie sie u. a. in der Errichtung der Deutschen Girozentrale als öffentlicher Bankanstalt praktischen Ausdruck gefunden haben, haben hier mit hereingespielt. Das Schlußergebnis ist aber, wie eigentlich naturgemäß vorauszusehen war, ein anderes, nämlich daß die Inanspruchnahme des weitaus gefestigteren Kredits der Gemeinden der Weg ist, auf dem jetzt diese Kriegsschulden finanziert werden. Es war, wie festgestellt werden muß, eine kurzsichtige Politik, daß man den Gemeinden für die Aufnahme langfristiger Anleihen Schwierigkeiten bereitet hat. Die benötigten Summen wären gegenüber dem Heeresbedarf nicht ins Gewicht gefallen und die Umwandlung der großen schwebenden Schulden in langfristige Tilgungsdarlehen macht heute mehr Schwierigkeiten, während von seiten privater Geldgeber die Hergabe von Darlehen auf 5—10 Jahre oder etwas darüber hinaus allerdings noch möglich ist. Wie die Lage des Geldmarktes und die Zinsentwicklung sich im Laufe der nächsten Zeit gestaltet, ist nicht vorauszusehen. —

III. Für die Abwicklung der Kriegsschulden der Gemeinden sind, soweit es sich um die Ausgaben der eigentlichen Kriegswohlfahrtspflege handelt, nunmehr aber durch § 59 des Landessteuergesetzes vom 30. März 1920 (RGBl. S. 402ff.) neue Richtlinien gegeben, welche für die Auseinandersetzung zwischen Reich und Ländern bzw. Gemeinden maßgebend werden. Nicht etwa, daß das Reich die a. a. O. benannten Ausgaben einfach ganz übernimmt, wie bei Erscheinen des Gesetzes in der Presse vielfach mitgeteilt wurde; das Reich wird vielmehr voraussichtlich Darlehen und Anleihen, welche für die zur Erstattung vorgesehenen Ausgaben für Familienunterstützungen bzw. die Ausgaben der Gemeinden für freiwillige Kriegswohlfahrtspflege aufgenommen sind oder noch aufgenommen werden müssen, nur verzinsen bzw. tilgen. Diese Abwickelung bedarf noch schwieriger Verhandlungen. Es wird im zit. § 59 vorgesehen, daß das Reich nachstehend benannte, von den Ländern und Gemeinden bisher geleisteten Ausgaben, soweit sie nicht schon vom Reich erstattet sind, übernimmt: 1. die Mindestsätze der Familienunterstützungen auf Grund der Gesetze vom 28. Februar 1888 bzw. 4. August 1914 und der Bundesratsverordnungen vom 2. November 1917 bzw. 28. September 1918; 2. die Zuschläge, welche die Gemeinden zu diesen Mindestsätzen gezahlt haben; 3. die sonstigen Aufwendungen der Gemeinden auf dem Gebiete der Kriegswohlfahrtspflege, soweit sie bisher als beihilfefähig anerkannt sind, d. h. soweit es sich um Ausgaben handelt, zu welchen aus den vom Reich und Staat besonders hierfür bewilligten Mitteln (Kriegswohlfahrtsfonds) Zuschüsse gewährt worden sind. Den genannten Ausgaben können auch die für die Beschaffung der Mittel zur Zahlung der aufgewendeten Zinsen, Diskontbeträge und Kosten — die Aufbringung der Mittel ist ausschließlich im Wege der Schuldaufnahme erfolgt — hinzugerechnet werden. Die in § 59 weiter benannten Ausgaben für Beschaffungsbeihilfen für Beamte werden dem Wortlaute des Gesetzes nach nur erstattet, soweit es sich um die von den Ländern an Beamte und Lehrer geleistete Zahlungen handelt, während derartige Ausgaben der Gemeinden nicht zur Erörterung stehen; die Frage bedarf noch der Klärung.

Was die erste Art der Ausgaben, nämlich die Mindestsätze der Familienunterstützungen anlangt, wie sie auf Grund der obengenannten Gesetze und Bundesratsverordnungen seitens der Gemeinden vorzulegen waren, so ist, wie schon oben erwähnt, in dem grundlegenden Gesetz von 1888 vorgesehen, daß der Zeitpunkt der Rückerstattung dieser Beträge durch ein besonderes Gesetz bestimmt wird. Die Gemeinden haben schon nach Ablauf des ersten Kriegsjahres die ihnen aufgebürdete Last drückend empfunden, und es war wiederholt versucht worden, das Reich zu veranlassen, den Gemeinden aus dem Ertrage seiner Kriegsanleihen die vorgelegten

Summen zu erstatten, ein nicht unbilliges Verlangen, da die Gesamtaufwendungen damals für alle Gemeinden, zusammen $^1/_2$—1 Milliarde, nur einen geringen Bruchteil der übrigen Kriegsschulden des Reichs bedeutete. Gegenüber den Anforderungen der Heeresverwaltung an die Reichsfinanzen sind diese Anträge stets abgelehnt worden. Man hat sich dann späterhin, wie erwähnt, erstmals im Jahre 1916, nur dazu verstanden, den Gemeinden Teilbeträge zurückzuerstatten, und mit der Fortsetzung dieser Maßnahme hat es sein Bewenden gehabt. Der Stand der Reichsfinanzen hat dazu geführt, daß diese Rückzahlungen nunmehr eingestellt worden sind. Es läge nahe, daß das Reich eine Ablösung der von den Gemeinden speziell für diese Zwecke eingegangenen Schulden durch Übernahme auf Reichsanleihen tätigen würde, was aber unmöglich ist, da zur Zeit die Emission neuer Reichsanleihen nicht stattfinden kann und dies lediglich durch Vermehrung der schwebenden Schulden des Reichs möglich wäre. Es tritt daher tatsächlich der Fall ein, den ich schon in einem kleinen Aufsatz a. a. O. kurz angedeutet habe, daß nämlich das Reich dazu übergehen muß, den Gemeinden die Verzinsung und Tilgung der Schulden, welche sie zur Bestreitung der Mindestsätze der Familienunterstützung aufnehmen mußten, zu ersetzen. Dabei ist hervorzuheben, daß diese Schulden nur zum kleinen Teile bereits fundiert sind.

In der Begründung zu dem Entwurfe des Landessteuergesetzes ist ausdrücklich anerkannt, daß das Reich zur Erstattung der Ausgaben für die Mindestsätze der Familienunterstützungen auch schon bisher gesetzlich verpflichtet war. Ob die Verpflichtung sich auch auf die Zinsen der von den Lieferungsverbänden und Gemeinden während des Krieges aufgewendeten Mittel erstreckt, war streitig. Die Anerkenntnis dieser von seiten der Gemeinden dringend erhobenen Forderung auf Erstattung der Zinsenlast, welche im Laufe des Krieges zu erheblichen Summen angewachsen ist, ist zwar ein Erfolg der Bestrebungen des Städtetages gegenüber dem Reich, es ist aber in der schließlichen Fassung des Landessteuergesetzes insofern eine ungerechte Beschränkung eingetreten, als in dem neuen Absatz 2 in § 59 die Erstattung der Zinsen, Diskontbeträge und Kosten im Allgemeinen nur bis zur Höhe von $4^1/_2$% der aufgewendeten Beträge zugelassen ist und in den Ausführungsbestimmungen ausdrücklich eine Anerkenntnis der Zinseszinsen ausgeschlossen erscheint. Verlustig gehen die Gemeinden also der Zinsdifferenz zwischen dem wirklichen Aufwande und $4^1/_2$% und der Zinseszinsen. Die auf den 1. April 1920 berechnete Summe an Ausgaben für die Mindestsätze der Familienunterstützungen, soweit sie vom Reiche noch nicht erstattet sind und die für die Beschaffung der Zahlungsmittel hierfür zur Anrechnung gelangenden Zinsen, Diskonten und Kosten bilden zusammen das Schuldkapital, welches das Reich an die Gemeinden zu erstatten hätte. In der Begründung zum Landessteuergesetz ist angegeben, daß der vom Reich noch nicht erstattete Restbetrag der Mindestsätze der Familienunterstützungen nebst Zinsen und Kosten inzwischen bis auf die Summe von 5,3 Milliarden Mark angewachsen ist, während die ergänzenden vom Reiche freiwillig übernommenen Kosten insgesamt eine Aufwendung von 11,2 Milliarden Mark ausmachen sollen. Im Haushaltsplan werden hierfür Jahresaufwendungen von 800 Millionen Mark eingesetzt.

Die Begründung zu § 59 sagt nun, daß die Lage des Geldmarktes es zweckmäßig machen kann, diese Summe ganz oder teilweise im Wege des Landes- oder Gemeindekredits für Rechnung des Reichs aufzubringen. In Absatz 3 und 4 des § 59 LStG. heißt es wörtlich:

„Das Reich kann die Verpflichtungen aus den vorstehenden Vorschriften auch dadurch erfüllen, daß es die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) ermächtigt, für Rechnung des Reichs Anleihen bis zur Höhe ihrer Ansprüche aufzunehmen, sofern nach der jeweiligen Lage des Geldmarkts auf diesem Wege günstigere Anleihebedingungen zu erzielen sind.

Die von den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) für Rechnung des Reichs zu vereinbarenden Zins- und sonstigen Anleihebedingungen bedürfen der Zustimmung des Reichsministers der Finanzen. Die dem Reiche obliegende Tilgung dieser Anleihen soll mindestens 1 vom Hundert jährlich zuzüglich der ersparten Zinsen betragen."

Für die zur Bestreitung der Kosten der Mindestsätze der Familienunterstützungen festgesetzten Schuldkapitalien, welche ganz dem Reiche zur Last bleiben, sind vom Reiche hiernach die Zinsen und eine mindestens 1 prozentige Amortisation zu ersetzen, wobei nach der Fassung dieses Paragraphen Voraussetzung ist, daß die Gemeinden für diese Zwecke besondere Anleihen aufnehmen können. Dies war auch noch bis vor verhältnismäßig kurzer Zeit die allgemeine Meinung,

als wenigstens für einzelne Großgemeinden für die Ausgabe von Inhaberpapieren eine günstige Konjunktur zu erstehen schien, welche sich indessen nicht gehalten hat und umgekehrt dem Zustand gewichen ist, wonach zur Zeit für Unterbringung großer Anleihen schlechte Aussichten sind. Die Großgemeinden haben bisher für die Beschaffung ihres Geldbedarfs den Zweck der Ausgabe nicht im einzelnen unterscheiden können und sind bei der Verworrenheit der ganzen Finanzverhältnisse, die durch stets hinzutretende neue Aufgaben und Ausgaben immer verwickelter geworden sind, gezwungen gewesen, Schuldscheindarlehen der verschiedensten Art auf kurze oder längere Fristen aufzunehmen, bei welchen die Verzinsung während einzelner Perioden des Krieges vielfach 5% ohne Nebenspesen betrug, jedenfalls aber höher als das Geld bei der Ausgabe von Inhaberpapieren zu stehen kommen würde. Es ist auch möglich, daß späterhin, wenn die Umwandlung der Schuldscheindarlehen in langfristige Anleiheschulden durch Emission von Inhaberpapieren erfolgen kann, ein Zinssatz zu gewähren ist, der den $4^1/_2$ prozentigen Typ wesentlich überschreitet, und es wäre nicht richtig den Gemeinden die Mehrkosten aufzubürden, insbesondere da ja heute die 5 prozentigen Anleihen des Reichs weit unter pari stehen. Da die Meinung die ist, daß der Kommunalkredit nur in Anspruch genommen werden soll, wenn die Anleihebedingungen für die Gemeinden günstiger sind, wie für das Reich, so müßten also den Gemeinden sicherlich in allen Fällen die Aufwendungen erstattet werden, welche günstiger bleiben, als dem Kursstand der Kriegsanleihen entspricht.

Es kann in der Praxis die Ausführung der obengenannten Bestimmungen m. E. daher nur in der einfachen Form gewählt werden, daß man eine vorläufige Regelung eintreten läßt und von seiten des Reichs den Gemeinden, welche augenblicklich ihre Schulden noch nicht konsolidieren können, zunächst die tatsächlichen Aufwendungen erstattet, bis die Aufnahme feststehender Tilgungsanleihen sich bewerkstelligen läßt. Es kann den Gemeinden nicht zugemutet werden, feststehende Abmachungen zu treffen. Insbesondere muß hier noch darauf hingewiesen werden, daß die Aufwendungen für Tilgungen eine Revision erfahren müssen. Die Landesaufsichtsbehörden haben noch in letzter Zeit von den Gemeinden eine Tilgung ihrer Kriegsausgaben von 1—$1^1/_2$% verlangt. Das Landessteuergesetz spricht in optimistischer Weise von einer Mindesttilgung von 1% zuzüglich der ersparten Zinsen. Es ist in einem Ausführungserlasse des Reichsfinanzministers aber bereits erwähnt, daß dieser 1 prozentige Tilgungsaufwand wohl angesichts der gespannten Finanzen des Reichs ein Maximum darstellen muß, tatsächlich bedeutet ja auch 1% Tilgung von allen in Betracht kommenden Schuldkapitalien zusammen eine Summe von über 150 Millionen Mark, deren Reduktion das Reich in Erwägung wird ziehen müssen. Ich habe schon a. a. O. (Bankarchiv 1919) darauf hingewiesen, daß es ein grundsätzlicher Fehler ist, heute noch von einer möglichst raschen Tilgung der Kriegsschulden zu sprechen, da die öffentlichen Körperschaften, die einen großen Teil ihrer Personalausgaben aus Anleihen bestreiten müssen, in der nächsten Zeit genau genommen nicht in der Lage sein werden, ihren Zinsendienst richtig zu erfüllen und infolgedessen die Tilgungsaufwendungen wieder auf Anleihen verweisen müssen. Wenn der Finanzminister eines Landes gelegentlich geäußert hat, zur Tilgung der Kriegsschulden würde ein Zeitraum von tausend Jahren nötig sein, so ist damit zutreffend ausgedrückt, daß eine Tilgung zur Zeit so gut wie unmöglich ist und wir froh sein werden, wenn die Verzinsung pünktlich erfolgen kann. Es ist also ganz selbstverständlich, daß die Gemeinden nicht den Gläubigern gegenüber die Verpflichtung zu einer Tilgung eingehen sollten, welche später nicht aufrecht erhalten werden kann, denn nichts muß den öffentlichen Kredit stärker schädigen, als wenn eine Nichterfüllung eingegangener Verpflichtungen eintritt.

Für die Finanzierungsmöglichkeit der Anleihen ist es m. E. gar nicht von so großem Belang, ob die Tilgung höher oder niedriger versprochen wird. Wenn auch bei unter pari ausgegebenen Anleihen ihre Auslosungschance zu pari einen gewissen Anreiz bietet, so ist dies doch nicht ausschlaggebend und kommt gar nicht in Betracht, wenn Anleihen zu höherem Zinsfuß zu pari ausgegeben werden. Die Herabsetzung der Tilgungsquote für die aufzunehmenden Anleihen auf $^1/_2$ oder sogar $^1/_4$% (Tilgungszeit 50—80 Jahre) muß mit aller Entschiedenheit gefordert werden, und es wäre an der Zeit, daß das Reichsfinanzministerium in dieser Beziehung Vereinbarungen mit den kommunalen Aufsichtsbehörden treffen würde.

Für die zweite Gruppe der Kriegsausgaben der Gemeinden, nämlich alle die Leistungen, welche aus freiwilligen Zuschlägen zu den Mindestsätzen der Familienunterstützungen und sonstigen Ausgaben der Kriegswohlfahrtspflege herrühren, zu welchen die Gemeinden, wie oben erwähnt, Beihilfen von Reich und Staat erhalten haben, übernimmt das Reich nach dem veröffentlichten Texte des Landessteuergesetzes, welcher indes noch einer authentischen Interpretation bedürfen wird, nur die Tilgung, während die Zinsenlast den Gemeinden verbleiben würde. Es enthält nämlich der Schlußsatz des § 59 LStG. die Bestimmung, daß die vom Reiche für die fragliche Gruppe von Kriegswohlfahrtsausgaben übernommenen Jahreszinsen jedem Lande auf den ihm gewährleisteten Anteil an Reichssteuern (§ 56 zit. Ges.) angerechnet werden. Da die Anteile an den Reichssteuern auch den Gemeinden nur über die Rechnung mit den Ländern zufließen, so ginge aus dem Schlußsatze des § 59 klar hervor, daß, wenn das Reich, wie ursprünglich einmal beabsichtigt war, die eigentlichen Kriegsschulden der Gemeinden übernehmen sollte, die hierfür aufgewendeten Zinsen den Gemeinden durch die Länder an ihrem Anteil an den Reichssteuern zu kürzen sind. Das steht aber in Widerspruch mit dem Eingange zu § 59, daß das Reich diese Ausgaben übernimmt. Die Gemeinden müssen verlangen, daß auch die Ausgaben der als beitragspflichtig anerkannten Kriegswohlfahrtspflege voll erstattet, bzw. vom Reich verzinst und getilgt werden. Es soll hier darauf hingewiesen sein, daß diese Angelegenheit noch nicht einwandfrei geregelt ist.

Die oben angeführte Bestimmung, daß die dem Reiche obliegende Tilgung der von den Ländern und Gemeinden aufgenommenen Anleihen zur Finanzierung der in § 59 LStG. genannten Ausgaben mindestens 1% betragen soll, umfaßt auch die Ausgaben der Kriegswohlfahrtspflege der Gemeinden und hierfür gilt ganz besonders, was oben wegen der Höhe der Tilgungssätze gesagt ist. Es ist nicht angängig, daß den Gemeinden von ihrer Aufsichtsbehörde für derartige Anleihen Tilgungssätze vorgeschrieben werden, welche voraussichtlich das Reich nicht dauernd ersetzen kann. Bisher haben die Gemeinden zur Finanzierung dieser ihnen zur Verzinsung verbleibenden Kriegsschulden ebenfalls den Zwischenkredit in erheblichem Maße in Anspruch genommen.

IV. Wenn einige wenige größere Städte auch mit Inhaberanleihen, die ausgesprochenermaßen der Finanzierung ihrer eigenen Kriegsausgaben dienen, an den Markt herangetreten sind, so geschah dies während des Krieges, wie schon erwähnt, in Ausnahmefällen nur soweit der Auslandskredit in Anspruch genommen werden konnte, und nach dem Kriege nach Freigabe des Inlandsmarktes in nicht erheblichem Umfange. Die Mehrzahl der Gemeinden und Kreise haben auf dem Wege der Aufnahme schwebender Schulden oder auch zu einem gewissen Teile durch die Aufnahme von Darlehen bei Sparkassen und Versicherungsinstituten, welche auf beschränkte Zeit laufen und entweder schon einer bestimmten Tilgung unterliegen oder auf einmal rückzahlbar sind, sich die Mittel beschafft. Eine genaue Aufstellung hierüber würde ein sehr mosaikartiges Bild geben, und es ist nicht anzunehmen, daß die Vereinheitlichung der Schulden eine sehr leichte Sache ist. Grundlegend für die Maßnahmen der nächsten Zeit ist auch hier, daß in den betreffenden Ausführungserlassen der Standpunkt eingenommen wird, daß nicht das Reich die Finanzierung übernimmt, sondern die Selbstverwaltungskörper. Die kleineren Selbstverwaltungskörper sind eingehend darauf hingewiesen, daß sie sich der Einrichtungen bedienen, welche der Zentralisierung des Kommunalkredits dienen, insbesondere der Deutschen Girozentrale und deren Mitgliedern, als welche die Girozentralen der einzelnen Provinzen und namentlich im Westen der preußischen Monarchie auch die öffentlichrechtlichen Charakter tragenden Landesbanken der höheren Kommunalverbände erscheinen. Die einzelnen Gemeinden werden darauf angewiesen sein, einen größeren Teil dieser Kriegsschulden in der Weise zu finanzieren, daß sie bei ihren eigenen Sparkassen Darlehen aufnehmen, deren Höhe im allgemeinen dadurch begrenzt sein wird, daß für die Aufnahme von Darlehen bei Sparkassen durch den eigenen Garantieverband in den Satzungen der Sparkassen und den Bestimmungen der Landeszentralbehörden Einschränkungen bestehen, so daß naturgemäß auch andere Quellen erschlossen werden müßten. Als solche kommen die Sparkassen anderer Garantieverbände in Betracht, und es ist zu erwarten, daß unter Benützung der Tätigkeit der Giroverbände, in welche die Sparkassen zusammengeschlossen sind, eine große gegenseitige Pumpwirtschaft der einzelnen

Sparkassen und Gemeinden des gleichen Wirtschaftsgebiets eintritt. Es sollte aber nicht außer acht gelassen werden, daß in dem Momente, wo die Versteifung des Geldmarktes einsetzt und die bei den Sparkassen angelegten großen Summen, welche zurzeit im Erwerbsleben keine Verwendung finden, wieder abgegeben werden, die Sparkassen nicht liquide sein würden, wenn sie bei der Befriedigung des Kommunalkredits eine vorsichtig bemessene Grenze überschreiten, denn die Abstoßung der großen Bestände von Reichs- und Staatspapieren, welche die Sparkassen besitzen, kann angesichts der niedrigen Kurse und der daraus hervortretenden Verluste nicht befürwortet werden. Gerade bei den Sparkassen muß darauf geachtet werden, daß sie ihre Zinseinnahmen aus dem Effektenbesitz dauernd erhalten und die Notwendigkeit einer Abstoßung der Papiere selbst auf absehbare Zeit hinaus vermieden wird.

Was die Frage der Zusammenfassung der Kriegsschulden der Gemeinden durch weitere Verbände anlangt ist noch folgendes zu bemerken: Gewiß hat die Idee der Zentralisierung der Stadtanleihen und die Schaffung eines einheitlichen Papieres viele Vorzüge, und man könnte auch an die Ausgabe einer einheitlichen Stadt-Kriegsanleihe denken. Es würde damit dem vorgebeugt, daß der Anleihemarkt mit einer allzu großen Zahl verschiedener Anleihetypen überschwemmt wird, deren gegenseitige Wertbemessung dem Publikum ganz sicher Schwierigkeiten bereitet. In diesem Sinne mag auch, wie schon hervorgehoben, den kleineren Gemeinden empfohlen sein, ihren Kreditanschluß an eine Zentrale zu suchen, als welche die Deutsche Girozentrale in Berlin, die provinziellen Girozentralen als die Sammelbecken der Sparkassengelder und die kommunalständigen Landesbanken zu bezeichnen sind. Ein Beispiel für den Versuch der Zusammenfassung der Kriegsschulden der Lieferungsverbände eines ganzen Landes durch Emission einer einheitlichen Spezial-Anleihe, aus deren Erlös den einzelnen Gemeinden bezw. Verbänden Darlehen gewährt werden, ist die soeben zu 96 % aufgelegte 4 % Anleihe des Bayerischen Sparkassenverbandes in Höhe von 400 Millionen. Es wird aber nicht zu vergessen sein, daß auf die Dauer die Güte eines Papieres und seine Marktfähigkeit doch davon abhängig sein wird, welches Urteil das Publikum und die Börse sich über die Vermögenslage und die Steuerkraft der einzelnen Garantieverbände bilden können, und daß man nicht übersehen darf, daß diese Provinzialgeldinstitute, welche den Gemeinden direkt oder auf dem Umweg über eine größere Zentrale Geld geben, auf die Dauer Geld aus der Provinzkundschaft nur erhalten werden, wenn das Publikum die Sicherheit für eine genügende erachtet. So einfach in den Zeiten der Geldflüssigkeit, wie sie unmittelbar nach dem Kriege geblieben ist, die Gelder in den Sparkassen und Provinzbanken zusammenströmen, so schwierig wird die Frage werden, sobald der Geldmarkt sich versteift.

Für die eigentlichen Großgemeinden liegt die Sache insofern besonders, als diese ihren Anleihekredit wegen der großen in Betracht kommenden Summen nicht bei einem Zentralinstitut decken können und auf die freie Konkurrenz aller Banken unter Ausschaltung des rein örtlichen Marktes angewiesen sind, wobei auch die Heranziehung des Auslandskredits zur Frage steht. Es bleibt Tatsache, daß die Anleihen der verschiedenen Städte je nach dem Ansehen derselben verschieden hoch im Kurse stehen und die Verfolgung nivellierter Tendenzen nicht im Interesse der Heranziehung des Kapitals aus weiteren Kreisen liegt. Wenn einzelne Städte in der Lage sind, von ihren Anleihen größere Beträge im In- oder Ausland zu günstigen Kursen unterzubringen, so bedeutet das einen Nutzen und eine Hebung des Kredits im allgemeinen. (Abgeschlossen 6. Febr. 1921.)

---

5. Abschnitt.

Die Entwertung der deutschen Valuta.

Von Geh. Hofrat Dr. **Karl Diehl,**

o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Freiburg i. B.

Literatur:

Diehl, Über Fragen des Geldwesens und der Valuta. Jena 1918. (2. Aufl. Jena 1921.) — Bendixen, Währungspolitik und Geldtheorie im Lichte des Weltkrieges. 2. Aufl. 1919. — Liefmann, Die Geldvermehrung im Weltkriege. Stuttgart 1918. — Heyn, Zur Valutafrage. München und Leipzig 1920. — Bloch, Die Entwicklung der deutschen Valuta im Weltkriege. Basel 1918. — Pohle, Geldentwertung, Valutafrage und Währungsreform. Leipzig 1920. — v. Beckerath, Die Markvaluta. Jena 1920. — Terhalle, Währung und Valuta. Jena 1919. — Kahn, Unsere Valutasorgen. Leipzig 1917. — Seckel, Entwicklung der Devisenkurse während des Krieges vom 30. Juli 1914 bis zum 31. Dezember 1917. Berlin 1918. — Wolf, Valuta und Finanznot in Deutschland. Stuttgart 1920.

Man nennt Valuta den Wert der einheimischen Zahlungsmittel, gemessen am Wert der auswärtigen Zahlungsmittel. Wie kommt es, daß die deutsche Valuta während des Krieges eine so große Entwertung aufweist, so daß sie zeitweise bis auf 10% des Friedenswertes heruntergegangen ist? Um das zu erklären, muß man sich klar machen, woher es kommt, daß in Friedenszeiten die deutsche Valuta gegenüber allen anderen Ländern mit Goldwährung immer einen unabänderlichen Stand hatte. Dies erklärt sich daher, daß die Valuta bei ihrem normalen Stand einen festen Preis hat. Dieser feste Preis ist durch die Menge an Gold gegeben, die in den Münzen der verschiedenen Goldwährungsländer enthalten ist. Beim Einschmelzen von 1000 Fr. in goldene 10 Fr. Stücke erhält man genau so viel Gold als in 81 goldenen 10 Markstücken enthalten ist. Daher hat der deutsch-französische Wechselkurs sich mit ganz kleinen Abweichungen immer um 81 herumbewegt. Aus demselben Grunde hat der deutsch-englische Wechselkurs immer auf etwa 20,43 gestanden. Wenn jemand in Friedenszeiten 1000 Fr. in Frankreich zu zahlen hatte, bezahlte er dafür niemals einen höheren Kurs als 81 und zwar deshalb, weil es sonst für ihn billiger gewesen wäre, deutsche Goldmünzen nach Frankreich zu schicken, wo dann immer durch Einschmelzen von 81 Mark 100 Fr. gelöst werden konnten. Er wird auch bereit sein, etwas mehr als einen Kurs von 81 zu zahlen, denn er hat durch Versendung, Versicherung, Einschmelzen der Goldmünzen Spesen, derentwegen er bereit ist, auch z. B. 81,20 M. oder 81,30 M. zu zahlen, aber er wird nicht über den sogenannten Goldexportpunkt hinausgehen, d. h. über den Punkt, zu dem es für ihn vorteilhafter wird, Goldmünzen zu exportieren. — Umgekehrt wird jeder, der Wechsel auf Frankreich zu verkaufen hat, sie nicht viel unter 81 M. hergeben, denn sonst läßt er sich billiger von seinem französischen Schuldner zwanzig Frankenstücke remittieren, die er dann durch Einschmelzen so verwerten kann, daß 100 Fr. = 81 M. sind. Auch hier wird er bereit sein, um die Spesen zu vermeiden, den Wechsel etwas billiger abzugeben, also etwa für 80,80 M. oder 80,60 M., aber nicht für weniger, als dem sogenannten Goldimportpunkt entspricht. Diese beiden Goldpunkte zwischen denen sich stets der deutsch-französische Wechselkurs bewegte, sind nach Haupt = 80,56 und 81,37 M. Auf diese Weise ist zwischen allen Ländern mit Goldwährung ein normaler Stand der Valuta vorhanden, die sog. Parität, welche den gegenseitigen gesetzlichen Ausprägungsverhältnissen der Goldmünzen entspricht. So kommt es, daß zwar das Geld jedes Landes nur Gültigkeit innerhalb der Grenzen des eigenen Landes hat, und dennoch die Geldsorten aller Länder mit Goldwährung einen international-einheitlichen Preis aufweisen. Das den Goldwährungen zugrunde liegende

gleiche Metall schafft einen gebundenen festen Ausgleichspreis, eine Solidarität zwischen den verschiedenen Geldmärkten. Das Gold bildete also das internationale Ausgleichungsmittel zwischen verschiedenen Ländern für ihre gegenseitigen Forderungen und Verpflichtungen; und da das Gold einen festen Preis hat, ergibt sich auch daraus die Festigkeit der Wechselkurse unter normalen Verkehrszuständen bei den Goldwährungsländern.

Diese Ausgleichungsmöglichkeit zur festen Parität wurde gleich zu Beginn des Krieges unmöglich gemacht, weil in Deutschland die Goldwährung aufgehoben wurde, und die Reichsbank von ihrer Pflicht zur Einlösung der Banknoten in Gold entbunden wurde. Da jetzt nicht mehr die Möglichkeit gegeben war, Gold zum Ausgleich von Forderungen ins Ausland zu senden, hing der Preis der deutschen Zahlungsmittel, verglichen mit dem Preis der fremden Zahlungsmittel lediglich vom Stande von Angebot und Nachfrage nach deutschen bzw. fremden Zahlungsmitteln ab. Dieses Verhältnis hat sich immer mehr zu Ungunsten Deutschlands verschoben, weil Deutschland in viel größerem Maße Waren aus dem neutralen Ausland benötigte, als es umgekehrt Waren ins Ausland schicken konnte. So war der deutsche Begehr nach fremden Zahlungsmitteln viel größer als umgekehrt die Nachfrage nach deutschen Zahlungsmitteln. Ferner waren die üblichen Ausgleichungsmöglichkeiten, außer der Versendung baren Geldes, für Deutschland sehr reduziert. Die Gewinne aus dem Seetransportgeschäft fielen nahezu ganz fort; der Ertrag ausländischer Kapitalanlagen hatte durch den Erlaß von Zahlungsverboten, durch Beschlagnahme deutschen Besitzes in fremden Ländern und durch die Moratorien eine wesentliche Einschränkung erfahren. Die Versendung ausländischer Effekten war sehr erschwert. Damit war ein großer Teil der Mittel, mit denen im Frieden die Zahlungsverpflichtungen ans Ausland erledigt werden konnten, uns erzogen.

Der erste und Hauptgrund des Tiefstands der deutschen Valuta ist also aus den markttechnischen Verhältnissen der für uns ungünstigen Waren- und Zahlungsbilanz zu erklären. Hinzu trat noch der Einfluß spekulativer Machenschaften. Durch diese wurde ebenfalls der Kurs unserer Wechsel gedrückt. Die Baissespekulanten nutzten die durch die Handels- und Zahlungsbilanz bewirkte Tendenz zum Sinken der Kurse aus, indem sie diese Tendenzen bewußt verstärkten durch falsche Nachrichten und Berichte über die künftig zu erwartende noch schlechtere Gestaltung der Marktlage usw. Diese Spekulationen fanden in ganz besonders großem Maßstabe statt, solange vor dem Inkrafttreten der beiden Devisenordnungen vom 21. Januar 1916 und 8. Februar 1917 der Devisenverkehr noch frei war.

Auch die politischen Ereignisse waren von Einfluß auf die Gestaltung der Wechselkurse. Je nach dem Stand der Kriegsereignisse und der politischen Konstellation war das Vertrauen in den Bestand der deutschen Währung sehr verschieden gestaltet, und jede ungünstige Wendung auf politischem Gebiete hat ebenfalls zur Senkung der deutschen Valuta beigetragen.

Zu dieser ersten Ursachenreihe, die mit der Gestaltung der Waren-, Handels- und Zahlungsbilanz und mit politischen und spekulativen Einflüssen zusammenhängt, kommt noch eine zweite wichtige Ursachenreihe, nämlich von seiten des inneren Wertes des deutschen Geldes. In je stärkerem Maße in Deutschland die Ausgabe von papierenen Zahlungsmitteln zunahm, um so mehr sank das Vertrauen des neutralen Auslandes in die Wertbeständigkeit des deutschen Geldes. Die sog. Inflation, daß heißt die Erhöhung des Preisstandes der Waren durch die immer stärkere Zunahme an Zahlungsmitteln, hat ebenfalls einen starken Druck auf den äußeren Wert unseres Geldes ausgeübt. Während zu Beginn und in der ersten Hälfte der Kriegszeit die Inflation noch keine übermäßig große war, und daher in dieser Zeit die Hauptursache der gesunkenen Valuta in der ungünstigen Handels- und Zahlungsbilanz zu erblicken ist, hat sich das Verhältnis etwa seit dem Jahr 1917 gänzlich umgekehrt. Seit dieser Zeit ist die Inflation in so starkem Maße aufgetreten, daß in dieser 2. Periode die Hauptursache des Sinkens der deutschen Valuta auf die enorme Vermehrung des Papiergeldes zurückzuführen ist.

Durch diese Menge vermehrten Papiergeldes wurde immer neue zusätzliche Kaufkraft geschaffen, ohne daß in entsprechender Weise die Menge an Waren zunahm. Die papierenen Zahlungsmittel selbst hatten auch qualitativ einen grundverschiedenen Charakter von denen vor dem Kriege. Vor dem Kriege gab es nur 120 Millionen Reichskassenscheine, die ungedecktes Papiergeld waren, die aber nicht den Charakter als gesetzliches Zahlungsmittel hatten und außerdem einlösbar waren.

Dagegen waren die Reichsbanknoten gedeckt, teils durch kaufmännische Wechsel, teils durch Gold und waren jederzeit gegen Gold einlösbar. Das änderte sich seit dem Kriege völlig. Seitdem sind die Reichskassenscheine Papiergeld mit Zwangskurs geworden. Ferner sind die Reichsbanknoten nicht mehr einlöslich gegen Gold. Dazu kam noch der große Betrag an den neu geschaffenen Darlehnskassenscheinen. Allen diesen papierenen Zahlungsmitteln stand nur ein kleiner Goldvorrat gegenüber. Während Ende Dezember 1914 der Goldvorrat der Reichsbank noch über 2 Milliarden betrug, war der Bestand an Gold bei der Reichsbank am 31. Juli auf 1,13 Milliarden gesunken. Die Notenausgabe der Reichsbank mußte aber um so mehr inflatorischen Charakter annehmen, weil diese Noten nicht mehr wie vor dem Kriege nur gegen kaufmännische Wechsel ausgegeben werden durften, sondern auch auf Grund von Finanzwechseln des deutschen Reichs. So konnte das Reich Kredit in beliebiger Höhe bei der Reichsbank aufnehmen, die dafür Noten ausgab. Das Reich war dadurch in die Lage versetzt, vermittelst der Notenpresse große Ausgaben an Lohn, Gehältern und für Kriegsmaterial usw. zu leisten. Das alles bewirkte eine große Preissteigerung, aber auch eine Verschlechterung der Valuta, weil das Ausland durch die immer vergrößerte Ausgabe an deutschem Papiergeld mit Mißtrauen gegen die deutschen Währung erfüllt wurde.

Wie stark diese Vermehrung vor sich gegangen ist, lehrt ein Vergleich des jetzigen Standes der papierenen Zahlungsmittel verglichen mit dem Stand im Oktober 1917. Die Darlehnskassenscheine, die im Herbst 1917 einen Betrag von 6 Milliarden ausmachten, weisen in der 3. Oktoberwoche 1920 einen Bestand von 33¼ Milliarden auf. Die Reichsbank hatte statt einer halben Milliarde über 20 Milliarden Darlehnskassenscheine im Besitz. Der Umlauf an Reichsbanknoten belief sich statt auf 10⅓ Milliarden (Herbst 1917) auf über 62 Milliarden. Insgesamt hatten wir in der 3. Oktoberwoche 1920 einen Papiergeldumlauf von rund 75 Milliarden, verglichen mit 17 Milliarden im Herbst 1917.

Wie stark die Entwertung der deutschen Mark sich allmählich steigerte, sollen ein paar Beispiele aus der Entwicklung der Devisenkurse zeigen.

Während 100 Schweizer Fr. an der Schweizer Börse am 30. Juli 1914 81 M. kosteten, kosteten sie am:

1. XII. 1914	89,80
1. XII. 1915	94,60
30. XII. 1916	120½
31. XII. 1917	156,25
31. XII. 1918	166,—
31. XII. 1919	880,—
4. XI. 1920	1242½ [1]

Wie ungünstig besonders in der 2. Hälfte im allgemeinen die Devisenkurse des neutralen Auslands sich für uns entwickelt haben, lehrt die folgende Tabelle:

Es kosteten:

am 25. VII. 1914:	100 Dollars	= M. 419.—,	am 30. XII. 1916 = M. 544.—,	am 31. XII. 1919 = M. 4925,—
am 25. VII. 1914:	100 holl. Fl.	= M. 169.—,	am 30. XII. 1916 = M. 239.—,	am 31. XII. 1919 = M. 1876.—
am 25. VII. 1914:	100 schwed. Kr.	= M. 112.—,	am 30. XII. 1916 = M. 172.—,	am 31. XII. 1919 = M. 1073.—
am 25. VII. 1914:	100 schweiz. Fr.	= M. 81.40,	am 30. XII. 1916 = M. 117.—,	am 31. XII. 1919 = M. 880.—

Hat man die Ursachen erkannt, aus denen die Entwertung der deutschen Valuta zu erklären ist, so ergeben sich daraus auch die Mittel und Wege, durch die eine Besserung der Valuta erzielt werden kann. Da die ungünstige Handels- und Zahlungsbilanz Deutschlands einerseits und die übermäßige Geldvermehrung andererseits als die Hauptursachen des ungünstigen Stands der deutschen Valuta betrachtet werden müssen, müssen also vor allem diese beiden Übelstände allmählich beseitigt werden.

1. Es muß alles daran gesetzt werden, eine günstigere Handels- und Zahlungsbilanz für Deutschland zu erzielen. Das ist nur auf dem Wege möglich, daß durch stark angespannte Produktionstätigkeit in wachsendem Maße deutsche Waren ins Ausland ausgeführt werden können, wodurch wir in den Besitz fremder Zahlungsmittel kommen.

[1] Frankfurter Wirtschaftsbericht 1914—1919. Selbstverlag der Frankfurter Handelskammer 1920, S. 67, 68.

2. Die Inflation muß allmählich immer mehr eingedämmt werden durch Verringerung der Ausgabe von Papiergeld. Für diesen Zweck ist auch die Steuerpolitik wichtig. Durch ergiebige Vermögens- und Besitzsteuern muß die große Summe an schwebenden Schulden, und damit die Masse an vorhandenem Papiergeld reduziert werden.

Bei den traurigen finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnissen Deutschlands, zumal infolge der drückenden Bedingungen des Versailler Friedensvertrags, kann aber auf diesem Wege höchstens im Laufe längerer Zeit eine gewisse Besserung der Valuta, keine endgültige Sanierung bzw. Stabilisierung der Valuta erreicht werden. Es ist nicht möglich, auf diesem Wege, etwa im Verlaufe von 8—10 Jahren, wie es in England nach den napoleonischen Kriegen und in Frankreich nach dem deutsch-französischen Kriege 1870/71 der Fall war, zu einer Beseitigung des ungünstigen Wechselkurses und zu einer Wiederherstellung der Goldwährung zu kommen. Denn die Kredit- und Geldverhältnisse liegen jetzt in Deutschland unendlich viel ungünstiger als in den beiden angeführten Fällen Englands und Frankreichs. Um zu einer definitiven Gesundung des deutschen Geldwesens zu gelangen, wird es radikalerer Mittel bedürfen, um zum Ziel zu gelangen. Als ein solches radikales Mittel wäre unter Umständen der Staatsbankrott anzusehen, d. h. die Annullierung der gesamten fundierten und schwebenden Schulden und die Einstellung des Zinsdienstes. Ein solcher Weg darf aber unter keinen Umständen eingeschlagen werden, wenn nicht die ganze Stellung Deutschlands im internationalen Handels- und Kreditverkehr erschüttert werden soll. Da aber auf der anderen Seite nicht zu hoffen ist, daß der Wert der deutschen Papiermark auf den Wert der alten Goldmark emporgehoben werden kann, so wird man, wenn der Zeitpunkt gekommen ist, an eine sog. Devalvation denken müssen, d. h. man setzt den Nominalwert des entwerteten Papiergelds auf seinen Kurswert herab. Aber aus der Geschichte der Devalvationen sollte man lernen, gerade aus den Erfahrungen, die Rußland und Österreich gemacht haben, daß jede Devalvation gänzlich wirkungslos bleibt, wenn die Maßregel sich darauf beschränkt, nur die Menge des Papiergeldes zu vermindern, d. h. an Stelle des entwerteten Papiergeldes ein neues mit einem höheren Nominalwert zu setzen. Wird nämlich dann das entwertete Papiergeld durch ein nominal höherwertiges ersetzt, so werden binnen kurzem die alten Übelstände der Papiergeldwirtschaft von neuem in die Erscheinung treten. Das hat man in Österreich erfahren, als 1811 die österreichischen Papiergulden auf den fünften Teil ihres Wertes herabgesetzt wurden, nämlich auf 20 Kreuzer. Man hatte angenommen, wenn das Papiergeld um ein Fünftel entwertet sei, so würde sich dann eine auf den fünften Teil des Papiergeldes fixierte Menge im Werte erhalten. Das erwies sich als großer Irrtun. Auch diese sog. Wiener Währung verfiel bald wieder der Entwertung. Jede Devalvation kann nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn das entwertete Papiergeld durch Metallgeld oder durch ein in Metall fundiertes Papiergeld ersetzt wird. So sind auch die österreichischen und russischen Geldverhältnisse erst endgültig saniert worden, als zu der Devalvation auch die gesetzliche Einführung der Goldwährung trat.

Von diesem Standpunkt aus können wir sagen, daß wir in Deutschland noch gar nicht in der Lage sind, an eine Devalvation zu denken. Sie wird aber möglicherweise ins Auge gefaßt werden müssen, wenn wir durch die Entwicklung unserer Wirtschafts- und Handelsverhältnisse in der Lage sind, ernstlich an die Wiederherstellung einer Goldwährung zu denken. Dann wird aber der erste Schritt wohl der sein müssen, zunächst eine Goldkernwährung einzuführen, so daß die deutschen Banknoten vorläufig noch nicht gegen Goldmünzen einlösbar sind, daß aber für den Auslandsverkehr ein genügender Goldvorrat angesammelt wird. Dieser Zustand der Goldkernwährung dürfte aber nur ein Übergangsstadium sein bis zur endgültigen Wiedereinführung der Goldwährung.

---

6. Abschnitt.

a) Zinsendienst und Schuldentilgung.

Von Wirkl. Geh. Oberfinanzrat Dr. **Otto Schwarz,**
Präsident des Landesfinanzamtes Magdeburg.

Solange der öffentliche Kredit lediglich oder doch weit überwiegend für sog. unproduktive außerordentliche Ausgaben, namentlich für Kriegsausgaben, Kontributionen usw. in Anwendung gebracht wurde, gingen die Meinungen über seinen Wert und Unwert für die öffentlichen Gemeinwirtschaften weit auseinander. Erst als der öffentliche Kredit mehr und mehr auch für produktive Zwecke, wie Anlage von Eisenbahnen, Ankauf von Bergwerken, im städtischen Haushalt zur Anlage von Gas-, Elektrizitätswerken, Straßenbahnen u. a. Verwendung fand, wurde der Segen dieser Einrichtung, seine Unentbehrlichkeit zur Förderung und Entwicklung der öffentlichen Wirtschaften und ihrer Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft mehr und mehr Gemeingut der Wissenschaft wie der öffentlichen Meinung. Leider dient auch heute noch die weitaus stärkste Verwendung des öffentlichen Kredits unproduktiven Zwecken. Große Kriege können ohne starke Inanspruchnahme des öffentlichen Kredits nicht geführt werden, und da wir trotz aller pazifistischen Bestrebungen vom allgemeinen Weltfrieden offenbar noch weit entfernt sind, so wird diese Ursache größter Vermehrung der öffentlichen Schulden voraussichtlich noch für lange Zeit den weitaus wichstigsten Grund deren Zunahme ausmachen. In einem vorher nicht geahnten Umfange hat insbesondere der soeben beendete Weltkrieg die öffentliche Schuldenlast vor allem bei den beteiligten europäischen Staaten gesteigert. Und hier hat das Ausmaß des öffentlichen Kredits insofern geradezu verhängnisvoll gewirkt, als erst durch seine große Ausdehnung die lange Dauer des Krieges mit allen ihren verheerenden Nachwirkungen für Welt- und Volkswirtschaft ermöglicht wurde.

Im kapitalistischen Wirtschaftssystem sind öffentliche Anleihen die Form, um alle disponiblen finanziellen Kräfte der Einzelwirtschaften bis zur Anspannung letzter Kraft den Bedürfnissen der Staatsgemeinschaft zur Verfügung zu bringen, und es fragt sich sehr, ob in einem kommunistischen Staatswesen das Gemeinschaftsgefühl gleiche Gipfelleistungen zugunsten der Gesamtheit herbeiführen würde, wie es die pekuniären, der Einzelwirtschaft zufließenden Vorteile für die Hingabe des letzten Spargroschens an den borgenden Staat erfahrungsgemäß zuwege bringen.

Letztere, dem Staat zur Last fallenden Entschädigungen für die Übernahme seiner Schuldscheine erscheinen in dessen Jahresbudgets als Zinsen- und Tilgungsdienst, zusammengefaßt als sog. Schuldendienst, der freilich auch noch die, aber in der Regel nur wenig ins Gewicht fallenden Verwaltungskosten der Staatsschuld mit umfaßt.

Dieser Budgetposten, auch oft die „tote Last" des Budgets genannt, stellt in der Regel eins der schwersten und drückendst empfundenen Kreuze für jeden Finanzchef dar. Es ist ein odiöses Vermächtnis, welches er von seinen Vorgängern überkommt und an dem er meist seinerseits — abgesehen von Konversionen und außerordentlichen Tilgungen — in der Regel kaum etwas ändern kann, das ihn aber, einen je höheren Teil des Jahresbudgets der Schuldendienst umfaßt, fortgesetzt hindert, oft selbst die notwendigsten und nützlichsten öffentlichen Einrichtungen ins Leben zu rufen oder weiter auszugestalten. Nur soweit es sich um Anleihen zu werbenden Zwecken handelt, deren Erträge nicht nur den Schuldendienst zu decken, sondern darüber hinaus für den eigentlichen Verwaltungsaufwand Überschüsse zu leisten bestimmt und geeignet sind, wird der Finanzchef seiner Amtsvorgänger Schuldaufnahmen nicht nur gutheißen, sondern sie oft sogar dafür

segnen, wie s. Zt. jeder preußische Finanzminister dem Minister Maybach für die bei Gelegenheit der Verstaatlichungsaktion in Preußen aufgenommenen Anleihen zum Ankauf und Ausbau staatlicher Eisenbahnen zu Dank verpflichtet war.

Als der Weltkrieg ausbrach, stand das Deutsche Reich seinen Hauptwidersachern, England und Frankreich, gerade hinsichtlich des Schuldendienstes insofern besonders günstig gegenüber, als von den 20,6 Milliarden fundierter Staatsschulden in Reich und Einzelstaaten zusammen nicht weniger wie 12,4 Milliarden Eisenbahnschulden waren, einem Gesamtschuldendienst von rund 1 Milliarde ein Gesamtüberschuß der Erwerbseinkünfte in gleicher Höhe gegenüberstand und der Schuldendienst kaum ein Viertel des eigentlichen Verwaltungsaufwands ausmachte. In England und Frankreich waren dagegen die Schulden zum weitaus überwiegenden Teile alte Kriegsschulden, denen nur verhältnismäßig geringe Betriebsüberschüsse gegenüberstanden, und deren Schuldendienst wenigstens bei Frankreich fast ein Drittel des gesamten Verwaltungsaufwands beanspruchte.

Durch den Weltkrieg haben sich nunmehr nicht nur für England und Frankreich, sondern auch für Deutschland die unproduktiven Schuldmassen derartig gesteigert, daß auch bei uns die produktiven Staatsschulden in Zukunft gegenüber den unproduktiven, mit dem Krieg zusammenhängenden fast verschwinden. Dabei wird der Schuldendienst in den kommenden Jahren bei allen drei Ländern und ebenso natürlich auch bei den anderen am Kriege beteiligt gewesenen Staaten Europas voraussichtlich nicht weniger wie die Hälfte der laufenden Jahresbudgets, wenn nicht noch einen größeren Teil in Anspruch nehmen.

Der an Umfang wichtigste Teil jedes Schuldendiensts ist der

Zinsendienst.

Wie man bei den öffentlichen Schulden fundierte und schwebende, langfristige und kurzfristige unterscheidet, so läßt sich der gleiche Unterschied auch beim Zinsendienst machen.

a) Zinsendienst der fundierten oder langfristigen Schuld.

Der bei Aufnahme einer derartigen Anleihe festgesetzte Zins pflegt in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle ein gleichmäßiger, fester zu sein. Sog. Zinstarife mit gleitender Skala, Staffeltarife sind eine große Seltenheit und meist nur vorübergehende, nicht wiederholte Versuche geblieben, wie z. B. die sog. Staffelanleihe Preußens aus dem Jahre 1908, die während 10 Jahren 4% Zins trug und vom 1. April 1918 automatisch mit dem Zinsfuß auf $3^3/_4$ und nach weiteren 5 Jahren am 1. April 1923 auf $3^1/_2$% zurückgehen sollte. S. ferner die Staffelkonvertierung Goschens aus dem Jahr 1855 in England[1]).

Ebenso selten, vielleicht noch seltener kommen Anleihen mit je nach der Marktlage nach oben oder unten variierendem Zinsfuß vor. Eine solche wurde bekanntlich auf dem letzten Bankiertage von Bankier Dreyfuß aus Köln als „letzte Neuheit" vorgeschlagen. Die Möglichkeit und Bedeutung einer derartigen Anleihe ist in meinem Artikel „Die Kurse der Reichs- und Staatsanleihen" in der ersten Auflage dieses Handbuchs sowie in der Sonderbroschüre gleichen Titels S. 46 bereits des näheren erörtert und im allgemeinen als eine weder für Staat noch für Gläubiger zufriedenstellende Lösung hingestellt worden, da trotz der damit zu erreichenden Kursstabilisierung die Folgen und Nachteile, welche die Veränderungen der Wirtschaftslage und des allgemeinen Zins- und Kapitalmarkts auf die Beziehungen zwischen Staat und Gläubiger ausüben, und die damit in Zusammenhang stehende Unzufriedenheit der Beteiligten nicht beseitigt, sondern nur an einen andern Punkt verlegt werden würde. Unter den heutigen Verhältnissen, wo wir am Beginn einer Periode von Anleiheaufnahmen mit verhältnismäßig hohem Zinsfuß und niedrigen Emissionskursen stehen, wo also — nach einer kurzen Übergangsperiode — in den kommenden Jahrzehnten mit fallendem Zinsfuß und steigenden Kursen zu rechnen ist, wird auf seiten des Publikums auf Kursstabilisierung kaum großer Wert gelegt werden. Und wie soll das Ausland, dessen starke Beteiligung Dreyfuß erhofft, Interesse an einer Kursstabilisierung in einer Zeit

[1]) Siehe darüber meinen Artikel „Die öffentlichen Kredite" S. 154 der ersten Auflage dieses Buches.

haben, wo die Schwankungen der Valuta den reellen Emissionskurs und Kaufpreis der Anleihen von einem zum andern Tag vollkommen verändern? Auch in England, wo die Valutaschwierigkeiten doch weit geringer sind wie bei uns, hat der Versuch einer variablen Anleihe im vorigen Jahre keinen rechten Erfolg gezeitigt.

Der reale Zinsfuß richtet sich im allgemeinen nach der Höhe des jeweiligen Landeszinsfußes, nach den allgemeinen Marktbedingungen. In Staaten mit schwachem öffentlichen Kredit oder in besonders schwieriger Finanzlage wird der reale Zinsfuß schon wegen der in ihm enthaltenen Risikoprämie natürlich höher sein, als in solchen mit gesunder finanzieller Grundlage.

Unabhängiger von dem Landeszinsfuß und selbst von der allgemeinen Marktlage ist die Wahl eines höheren oder niedrigeren nominellen Zinses. Im allgemeinen hat sich die Wissenschaft und überwiegend wohl auch die Praxis für die hochverzinslichen Staatsanleihen entschieden, bei denen der Zinsfuß so gewählt wird, daß eine Emission in der Nähe von Pari möglich ist. Der Vorteil liegt darin, daß die anzuleihenden Summen hier auch wirklich mit der Schuldsumme — abzüglich von Emissionskosten, Provision usw. — ziemlich übereinstimmen, während Anleihen mit im Verhältnis zum Landeszinsfuß niedriger Zinshöhe die dauernde Schuld des Staates weit höher anwachsen lassen, als der Geldbetrag ist, der bei der Emission vereinnahmt wird. Während man in England und Deutschland schon vor dem Kriege mehr den nominell hochverzinslichen Anleihetyp vorgezogen und an diesem auch im Kriege festgehalten hat, ist in Frankreich schon im vorigen Jahrhundert vielfach dem niedrig verzinslichen Typ der Vorzug gegeben worden, wogegen namentlich der bekannte, im Kriege verstorbene frühere Herausgeber des Economiste français Leroy-Beaulieu stets aufs schärfste polemisiert hat. Auch im Kriege hat man — bald nach Leroy-Beaulieus Tode — bei der 3. Anleihe, im Gegensatze zu den früheren Anleihen den für seine Zeit verhältnismäßig niedrigen 4 prozentigen Zinsfuß und zwar bei nur 68,5% Emissionskurs gewählt.

Beim Publikum pflegt der niedrig verzinsliche Typ allerdings oft viel Anziehung auszuüben, da er große Kurssteigerungen und Spekulationsgewinne erhoffen läßt, und da auch Zwangskonvertierungen hier weniger zu besorgen sind.

Eine besondere Form der Verzinsung bilden die sog. Lotterie- oder Prämienanleihen, bei denen der feste Zins an sich geringer bemessen wird oder auch ganz wegfallen kann, während aus den dadurch ersparten Zinsbeträgen Fonds gebildet werden, welche dann als sog. Prämie von Zeit zu Zeit unter die Anleihebesitzer verlost werden. Im allgemeinen sind diese Prämienanleihen, die wegen ihres Lotterie- oder Spielcharakters etwas Anrüchiges haben, in den modernen Kulturstaaten mehr und mehr abgeschafft. Ein Versuch der deutschen Regierung kurz nach dem Zusammenbruch Ende des Jahres 1918 mit der sog. Sparprämienanleihe ist bekanntlich vollkommen gescheitert. In anderen Staaten sind in und nach dem Kriege solche Prämienanleihen mit geringerem oder größerem Erfolge aufgelegt worden, z. B. in Frankreich und mehreren der durch den Krieg neugeschaffenen kleineren europäischen Staaten usf.

Im Zusammenhang mit dem Zins der langfristigen Anleihen sind zu behandeln die Konvertierungen.

Soweit es sich um freiwillige Konvertierungen handelt, ist mit ihnen allerdings zugleich auch eine Kapitalrückzahlung verbunden, so daß sie vielfach beim Tilgungsdienst behandelt werden. Als Zwangskonvertierungen andererseits stellen sie eine Art des Staatsbankrotts dar und können zusammen mit diesem behandelt werden. Da in praktischer Hinsicht die Hauptbedeutung jeder Konvertierung indessen in einer Veränderung (und zwar zumeist Verminderung) der vom Staate zugestandenen Zinsbeträge besteht, so dürften Konvertierungen ihren richtigsten Platz beim Zinsendienst haben.

Es ist das gute Recht des Staates wie jedes privaten Gläubigers, wenn er Schulden zu verhältnismäßig hohem Zinsfuße eingegangen ist, was besonders in und kurz nach großen Kriegen der Fall sein wird, bei sinkendem Landeszinsfuße und über Pari steigenden Kursen seine Schulden zu konvertieren, d. h. die Gläubiger vor die Wahl zu stellen, ob sie ihre Forderung sofort ausgezahlt erhalten oder bei dem Staate, aber gegen entsprechend ermäßigten Zins weiter stehen lassen wollen. Von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, muß sogar geradezu als Pflicht einer ihrer Verantwortung gegenüber ihren Steuerzahlern bewußten Regierung angesehen werden, da sie eine erheb-

liche Herabminderung des Budgets zu bedeuten pflegt. In der Regel finden Konvertierungen freilich viel Anfechtung in den Kreisen des Publikums. Namentlich pflegt man auf den großen Schaden hinzuweisen, der Mündeln, Witwen und Waisen, kleinen Rentnern, aber auch Sparkassen, Versicherungsgesellschaften, die vielfach sogar gesetzlich gezwungen werden, einen Teil ihres Vermögens in Staatspapieren anzulegen, durch derartige Konvertierungen entsteht. Ausschlaggebend können aber diese Einwände nicht sein. Allerdings pflegen sich in Zeiten nach großen Konvertierungen die Gläubiger bei Neubewilligung von Krediten an den Staat dadurch gegen eine zu baldige Konvertierung zu schützen, daß der Staat sich ausdrücklich verpflichten muß, auf sein Konversionsrecht während eines bestimmten Zeitraums zu verzichten. Bei den neun deutschen Kriegsanleihen läuft diese Sperrfrist bekanntlich übereinstimmend im Jahre 1924 ab. Damit wird von diesem Zeitpunkte ab zu gegebener Zeit eine einheitliche große Konversion ermöglicht. Freiwillige Konvertierungen haben im vorigen Jahrhundert auch in Deutschland vielfach stattgefunden[2]).

Streng zu scheiden von diesen freiwilligen Konvertierungen sind die sog. Zwangskonvertierungen, bei denen den Staatsgläubigern nicht die Wahl zwischen Rückzahlung oder Zinsreduktion freigestellt, sondern letztere einfach diktiert wird. Auch diese kommen vor, stellen aber dann nichts anderes als einen teilweisen Staatsbankrott dar.

Für Konvertierungen eignen sich am besten die (seitens des Gläubigers) unkündbaren Kapital- und Rentenschulden, doch lassen sie sich auch bei amortisablen Papieren durchführen. Vgl. z. B. die $4^1/_2$ prozentigen Reichsschatzanweisungen vom Jahre 1917. (S. Schanz, Finanzarchiv 1918, I, S. 296.)

Der Regelfall bei Konvertierungen ist, wie schon aus Obigem hervorgeht, derjenige der Zinsreduktion. Nur sehr selten kommen Zinsheraufsetzungen in Frage, die dann natürlich mit einer entsprechenden Kursminderung verbunden zu sein pflegen. Sie werden z. B. angewandt, wenn man eine größere Anzahl kleinerer Schuldsummen in eine einheitliche große Schuld konvertieren will und zwar zu einem Zinsfuße, der höher liegt als bei einzelnen der kleineren Schuldsummen[3]). Eine allgemeine Hinaufkonvertierung der 3- und $3^1/_2$ prozentigen Reichs- und Staatsanleihen wurde im Jahre 1912 vielfach in Presse und Parlament (namentlich von dem Abg. Erzberger) befürwortet. Die Bedenken dagegen sind eingehend von mir behandelt in den Nrn. 251 und 252 des roten „Tag“ vom 25. und 26. Oktober 1912. Die Hinaufkonvertierung wird wohl immer auf Gelegenheitsfälle der obenbezeichneten Art beschränkt bleiben.

b) Zinsendienst bei der schwebenden Schuld.

Ganz unverzinslich pflegt die schwebende Schuld nur bei Ausgabe eigentlichen, lediglich auf den Staatskredit gestützten Staatspapiergeldes zu sein. Neuerdings kommen zwar auch ab und zu Fälle sog. verzinslichen Staatspapiergeldes vor. Dahin gehören Formen wie die russischen 4prozentigen vierjährigen Staatskassenbillets (Schanz, Finanzarchiv 1916, I, S. 335). Im Kriege hat Österreich-Umgarn im Jahre 1918 verzinsliche Kassenscheine ausgegeben (a. a. O. 1920, I, S. 100). Im allgemeinen wird man aber verzinsliches Staatspapiergeld nicht empfehlen können, da sich verzinsliche Papiere als Zirkulationsmittel in größerem Umfange naturgemäß nicht eignen. Meist wird der Staat übrigens, wenn er einmal zur Ausgabe von Papiergeld schreiten muß, auch nicht mehr über die Mittel verfügen, die Zinsen für seine Schulden aufzubringen, selbst wenn sie niedrig (3 oder 4%) gehalten werden.

Wendet sich dagegen der Staat bei Aufnahme der schwebenden oder kurzfristigen Schuld an private Geldgeber, namentlich — in Form des Kontokorrents oder durch Verkauf von Schatzwechseln — an Banken oder an die nationale Zettelbank, so muß er sich auch bequemen, in der einen oder anderen Form Zinszahlung (Diskontierung) zu leisten. In Frankreich mußte der Staat für die bei der Bank von Frankreich gemachten Vorschüsse während des Krieges 1% Zinsen bezahlen, die sich nach Ablauf desselben — um den Staat zur baldigen Rückzahlung zu drängen — automatisch auf 3% erhöhen. Bei uns und in England bezahlt dagegen der Staat für die von der

[2]) Vgl. E. Richter, Sattler und Leroy-Beaulieu a. a. O. — Schwarz und Strutz, Staatshaush. Bd. III.
[3]) So bei der großen Konsolidierung der preußischen Staatsanleihen im Jahre 1869.

Bank beliehenen Schatzwechsel den allgemein vorgeschriebenen Diskontsatz. In Wirklichkeit kostet indessen dem Reich auch bei uns diese Schuldaufnahme nur verhältnismäßig geringe Diskontzinsen, weil es den größten Teil des Reingewinns der Reichsbank in Form einer Gewinnbeteiligung oder besonderer Besteuerung wieder an sich zieht. (Auch England hat übrigens die Kriegsgewinne der Bank von England nachträglich zum Staatsschatz eingezogen.)

Soweit der Staat schwebende Schulden bei Privaten und Banken kreiert, pflegt der Zins- oder Diskontsatz nach der jeweiligen Lage des Geldmarkts zu wechseln und ist bald höher, bald niedriger als der für die fundierten Schulden geltende Realzins.

Im Kriege wurde die Form der schwebenden Schuld, soweit sie im Ausland aufgenommen wurde, vielfach auch für solche Schulden gewählt, von denen man von vornherein wußte, daß sie immer wieder prolongiert und schließlich in fundierte Anleihe umgewandelt werden müssen. Hier dient die frühzeitige Fälligkeit daher nur dazu, bei der Prolongation den Zins nötigenfalls entsprechend der Marktlage heraufzuschrauben, den besonderen Wünschen des anlagesuchenden Publikums zu dienen, langfristige Anleihen vorzubereiten usf.

Schuldendienst.

Im privaten Schuldenverkehr ist es selbstverständlich, daß Schulden wieder zurückgezahlt werden. Diese Pflicht liegt gewissermaßen im Begriffe der Schuld selbst. Auch für die öffentlichen Schulden, die Schulden der Staaten galt es namentlich, solange sie bei einzelnen Geldgebern, großen Kaufherren und Bankiers aufgenommen wurden, als selbstverständlich, daß sie nach einer bestimmten Zeit wieder getilgt wurden. Aber auch, seitdem sich die Regierungen nicht mehr an einzelne Geldgeber, sondern im Wege der öffentlichen Aufforderung zur Zeichnung auf Anleihen an das breite Publikum, meist unter Vermittlung der Banken, wenden, sorgte man anfänglich sogar für besondere Einnahmequellen und Fonds, aus denen jede einzelne Anleihe nach einem bestimmten bei der Ausschreibung mitgeteilten und dem Gläubiger gegenüber verbindlichen (vertragsmäßige Tilgung) Plane getilgt werden mußte, die dann im Laufe der Zeit zu einem einzigen Fonds konsolidiert zu werden pflegten (England).

Die Tilgungsformen waren sehr verschiedenartig. Im 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts erfreuten sich besonderer Beliebtheit und Verbreitung die sog. Tilgungsfonds (Sir Walpole, W. Pitt in England), die einen (zum Teil aus Ersparnissen infolge von Konvertierungen gespeisten) Fonds darstellten, der alljährlich eine bestimmte Summe Anleihen zurückkaufen mußte. Die angekauften Stücke wurden aber nicht vernichtet, sondern verstärkten den Stock, dem die zu zahlenden Zinsen ebenfalls zur weiteren Tilgung zugewiesen wurden. Theoretisch wohldurchdacht, verlor diese Tilgungsart namentlich in zweifacher Hinsicht mit der Zeit immer mehr an Ansehen. Einmal wurde der Staat dadurch gezwungen, auch in solchen Jahren Anleihen zu tilgen, wo er zugleich neue Anleihen aufnehmen mußte, was natürlich ganz unnütze Mehrkosten verursachte, und ferner den Nachteil hat, daß bei steigenden Staatspapierkursen der Staat oft viel teurer die Anleihen zurückkaufen mußte, als er sie ausgegeben hatte. Dann aber erwies sich auch die Ansammlung der Fonds selbst insofern als gefährlich, weil die jeweiligen Regierungen, wenn große Ausgabeforderungen an sie herantraten, sich immer wieder verleiten ließen, auf den Bestand dieser Tilgungsfonds zurückzugreifen.

Diese schlechten Erfahrungen mit den Tilgungsfonds, die außerordentliche Zunahme der staatlichen Schuldenlast überhaupt, namentlich infolge der napoleonischen Kriege, endlich auch die neu aufkommenden volkswirtschaftlichen Theorien, die im Gegensatze zu den Lehren der alten Zeit, die die Schulden eines Staats nur unter dem Gesichtspunkte eines möglichst bald durch Rückzahlung zu beseitigenden Übels ansahen, den Staatskredit als einen der größten Segen der Menschheit, eine unerschöpfliche Quelle der Produktions- und Wohlfahrtssteigerung einer Volkswirtschaft feierten (Dietzel), brachten es zuwege, daß in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Tilgungsfreudigkeit fast in allen europäischen Staaten nachließ, die bestehenden Vorschriften über Zwangstilgung vielfach beseitigt wurden, dagegen als Grundsatz hingestellt wurde, Tilgungen bloß auf freiwilligem Wege vorzunehmen und nur, soweit genügend laufende Einnahmen dazu vorhanden seien.

Um jene Zeit fand auch die zuerst in Frankreich eingeführte Form der unkündbaren Staatsschuld (rente perpetuelle) immer mehr Nachahmung. Wenn seit Mitte des vorigen Jahrhunderts diese unkündbare, ewige Rente bzw. Kapitalschuld als die eines großen Kulturstaats würdigste Schuldenform angesehen wurde, so rechtfertigte man dieselbe in folgender Weise:

Was die Interessen des Gläubigers anbetrifft, so pflegt man zur unkündbaren Schuld nur bei Anleihetitres überzugehen, von denen eine derartig große Menge begeben wird und die daher einen so großen und umfangreichen Markt haben, daß der Gläubiger, ohne auf erst Auslosung warten zu müssen, in jedem Augenblick ein beliebiges Quantum seiner Titres ohne nennenswerte Verluste am offenen Markte verkaufen kann, sich also in vieler Beziehung viel besser steht als bei Auslosungen und allmählicher Tilgung. Allerdings wird er nicht immer zu pari verkaufen können, und in Zeiten sinkenden Kurses und steigenden Zinsfußes sind daher amortissable Anleihen beliebter. In Zeiten sinkenden Zinsfußes und steigender Kurse wird aber die unkündbare Rente den Interessen der Gläubiger weit mehr entsprechen.

Von seiten des Staats rechtfertigte man die Schuldform damit, daß derselbe als ein „ewiges" Wesen anzusehen sei, zumal selbst bei Staatszertrümmerungen die Staatsschulden regelmäßig von den Rechtsnachfolgern mit übernommen zu werden pflegten. Die mit der ewigen Schuld verbundene Freiheit der Tilgungspflicht rechtfertigte man mit den allgemein gegen Zwangstilgung vorgebrachten Gründen.

Bald erkannte man indessen mit Schrecken, daß bei dem Prinzip der freien Tilgung letztere mehr und mehr überhaupt unterlassen wurde und daß infolgedessen die Zinslasten in den Budgets eine immer bedrohlichere Höhe einnahmen. Deshalb ist man seit der dritten Hälfte des vorigen Jahrhunderts fast überall wieder zu einer Zwangstilgung übergegangen, wobei man allerdings die Fehler früherer Tilgungsformen nach Möglichkeit zu vermeiden suchte. Zum Teil kehrte man zur vertragsmäßigen Tilgungspflicht zurück. So England durch Einführung von Annuitäten (Gladstone), Frankreich mit seiner 3prozentigen amortisablen Rente (Freycinet).

Noch mehr wurde aber die sog. gesetzliche Zwangstilgung bevorzugt, die den Staat nur gegenüber sich selbst und dem Parlamente verpflichtet, nicht aber gegenüber dem Gläubiger. Unter diese Form der Zwangstilgung gehört das Ende des 18. und Ende der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten durchgeführte sog. Gallantinsche System, wonach das jährliche Erfordernis für die öffentliche Schuld in einem feststehenden, aber weit über die laufenden Zinsen hinausgehenden Betrage bemessen wurde, aus dessen sich ergebenden Mehrbeträgen alljährlich Schulden getilgt wurden, eine Tilgungsform, die wir auch in dem von Northcote 1875 in England eingeführten Neuen Tilgungsfond (New sinking fond) wiederfinden. In Preußen wurde eine gesetzliche prozentuale Schuldentilgung unter Miquel durch Gesetz vom 8. März 1897 (GS. S. 43) eingeführt, im Reiche durch die Reichsgesetze vom 3. Juni 1906 (RGBl. S. 620) und vom 15. Juni 1909 Nr. 3 (RGBl. S. 743). Bei Kriegsbeginn wurden die Bestimmungen des letzteren Gesetzes für die Kriegsanleihen allerdings außer Kraft gesetzt. Frankreich hat eine gesetzliche Zwangstilgung bis heute nicht eingeführt. Die perpetuierliche, ewige Rente unterliegt also dort so wenig einer gesetzlichen Tilgungspflicht wie die neuen Kriegsanleihen, bis auf die zugunsten des Wiederaufbaus in den besetzten Gebieten aufgelegten Prämienanleihen mit vertragsmäßiger Tilgung. In Deutschland wurden neben den 5prozentigen Kriegsanleihen noch 4prozentige amortisable Schatzanweisungen ausgegeben. Die sog. Sparprämienanleihe von 1918 sieht ebenfalls wieder eine vertragsmäßige Tilgung vor.

b) Vermeidung des Staatsbankrotts.

Von Wirkl. Geh. Oberfinanzrat Dr. **Otto Schwarz,**
Präsident des Landesfinanzamtes Magdeburg.

Der Begriff „Bankrott, Bankerutt" (banco rotto der Italiener) ist im privaten Wirtschaftsleben und nach den für dasselbe geltenden Rechtsvorschriften keineswegs gleichbedeutend mit Insolvenz, Zahlungsschwierigkeit oder Zahlungsunmöglichkeit. Letztere führen nach deutschem Recht zunächst nur zu einem rechtlich geordneten Konkursverfahren, das den Schuldner in der Verfügung über seine Aktiva weitgehend beschränkt und die gemeinsame Wahrung der Rechte der Gläubiger sichern soll. Strafrechtliche Folgen hat dieses Verfahren an sich für den Schuldner noch nicht, beschränkt ihn jedoch in seinem öffentlichen Wahlrecht, in der Befugnis zur Bekleidung gewisser öffentlicher Ehrenämter usw. Der Begriff steht indes mit der Zahlungseinstellung des Schuldners bzw. Konkurseröffnung über sein Vermögen in einem gewissen Zusammenhang und wird daher auch in der Reichskonkursordnung mit behandelt, insofern als Handlungen, die der insolvente bzw. in Konkurs geratene Schuldner zum Schaden seiner Gläubiger vornimmt, unter die Strafe des Bankrotts gestellt werden, wobei einfacher und betrügerischer Bankrott unterschieden wird.

Hält man diese Begriffsbestimmungen fest, so ist klar, daß dem „Staatsbankerott" eine Bedeutung zukommt, die mit dem im Strafrecht üblichen Bankrottbegriff nur wenig zu tun hat. Der Begriff Staatsbankrott läßt sich weit besser erklären, wenn man an die im Volk übliche vulgäre Ausdrucksweise anknüpft, die jeden, dessen Ausgaben mit den ihm zufließenden Einnahmen offensichtlich nicht mehr in Einklang stehen und der daher keine Geldgeber mehr findet, die ihm die Fehlbeträge vorstrecken, als bankerott zu bezeichnen pflegt.

Von Staatsbankerott spricht man demnach da, wo ein Staat die seinen Gläubigern gegenüber übernommenen Schuldverpflichtungen ganz oder teilweise, dauernd oder zeitweise nicht mehr zu erfüllen in der Lage oder gewillt ist. Die Arten des Staatsbankrotts sind ungeheuer mannigfaltig, je nachdem, in welcher Form und Weise die Zins- oder die Tilgungsversprechungen verletzt werden, in welcher Höhe das Kapital annulliert wird, Sicherheiten verletzt werden, in- oder ausländische Gläubiger betroffen werden usw. Auf den Unterschied von offenem und latenten Staatsbankrott komme ich noch zurück.

Zu der Maßnahme des Staatsbankrotts pflegt sich eine Regierung im allgemeinen nur im Falle äußerster Finanznot zu entschließen, da er nicht nur vom ethischen Gesichtspunkt aus bedenklich ist, den Staatsbürgern ein schlechtes Beispiel gibt usf., sondern zugleich den Staat selbst finanziell schädigt, seine Kreditkraft schwächt, aber auch für die Volkswirtschaft und den sozialen Aufbau des Landes außerordentlich schwere Nachteile zur Folge hat. Im absolutistischen Zeitalter, wo das Verantwortungsgefühl des Fürsten fast die einzige Gewähr für die Aufrechterhaltung einer geordneten Finanzwirtschaft bildete, kamen ebenso, wie neuerdings in den ihre Verfassungen und Regierungen unter blutigsten Parteikämpfen fortwährend wechselnden Republiken der neuen Welt Staatsbankrotte am häufigsten vor. In den großen Kulturstaaten der Neuzeit mit ihren verfassungsmäßig geordneten Finanzkontrollen und ihren in hoher Blüte stehenden Volkswirtschaften erschien dagegen in neuester Zeit die Möglichkeit eines Staatsbankrotts mehr und mehr fast als eine Unmöglichkeit. Staaten, wie England nach den Napoleonischen, die Vereinigten Staaten nach dem Bürgerkriege, Frankreich nach dem Deutsch-Französischen, selbst Rußlands nach dem Russisch-Japanischen Krieges, haben sich ohne jeden Staatsbankrott aus den außerordentlichen durch diese Kriege verursachten Finanz- und Wirtschaftsnöten wieder emporgearbeitet, wenn sie auch zum Teil

lange Zeit (z. B. die Vereinigten Staaten 15 Jahre) dazu brauchten, um ihre Finanz- und Währungsverhältnisse wieder völlig in Ordnung zu bringen.

Anders scheinen sich die Verhältnisse nach diesem, ungeheure Anforderungen an die Finanz- und Wirtschaftskräfte der beteiligt gewesenen Länder stellenden Weltkriege gestalten zu wollen. Bisher hat freilich nur eine frühere Großmacht, Rußland, einen allerdings außerordentlich radikalen Staatsbankrott erklärt, indem es sämtliche In- und Auslandsschulden einfach annullierte und nur aus sozialen und innerpolitischen Gründen Gläubiger über verhältnismäßig niedrige Summen von der Maßnahme ausnahm. Aber die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse haben namentlich bei einzelnen anderen der besiegten Staaten, ja auch der neugegründeten kleinen Staaten, im Kriege und fast noch mehr in den beiden Jahren nach Beendigung desselben ein solches Maß von Verschlechterung angenommen, daß heute das Bankrottgespenst namentlich in Mitteleuropa bei mehreren der alten und neuen Staaten immer heftiger an die Tür pocht.

Wenn von Staatsbankrott die Rede ist, so wird in der Regel an den sogenannten „offenen", d. h. vom Staate ausdrücklich dem Wesen, wenn auch nicht immer dem Wortlaut nach zugestandenen Bankrott gedacht. Jedem offenen Bankrott pflegt indes ein länger andauernder Zustand vorauszugehen, den man als sogenannten latenten Staatsbankrott bezeichnen kann. In diesem Zeitraum sind in der Regel die Voraussetzungen zu einem offenen Bankrott eigentlich schon mehr oder weniger gegeben. Da aber jede Regierung naturgemäß vor einer so odiösen Maßregel zurückschreckt, vielfach wohl auch die großen Geldmächte hinter den Kulissen tätig sind, um den offenen Bankrott erst ausbrechen zu lassen, wenn die Mächtigen und Wissenden ihre Dispositionen zur Sicherung gegen übergroße Schädigungen getroffen haben, so pflegt die Regierung in dem vorgedachten Zeitraum allerhand mehr oder weniger wirksame Maßnahmen zu treffen, um den Staatsbankrott, wie es so schön heißt, „zu vermeiden". Dabei pflegt man aber oft um die wirklich wirksamen Vermeidungsmittel herumzugehen, weil man sie nicht anwenden will oder kann, und vielmehr solche zu wählen, die den offenen Bankrott nicht nur hinausschieben, sondern in seinem Ausmaß und seinen Folgen meist noch um ein Vielfaches verschlimmern. Welches sind die wirklich wirksamen Vorbeugungsmittel?

In ihrem Endziel sind sie sehr einfach gekennzeichnet: Zunächst die rigoroseste Einschränkung des Staatsbedarfs bis zum Gleichgewichtspunkt mit den Einnahmen, und zweitens, soweit dies nicht möglich ist, die Erhöhung der laufenden Einnahmen, und das sind im modernen Staate noch mehr wie früher vor allem die Steuern, bis zur völligen Deckung des laufenden Ausgabedarfs, endlich die Aufbringung des außerordentlichen Bedarfs des Staatshaushalts aus wirklichen Anleihen, d. h. aus solchen Krediten, welche dem vorhandenen einheimischen Volkswirtschaftskapital — lang- oder (solange dies nicht im Übermaße geschieht) kurzfristig — entnommen werden. Die Heranziehung ausländischen Kapitals kann nur insoweit als wirkliches Hilfsmittel angesehen werden, als die heimische Volkswirtschaft befruchtet wird, d. h. als sie Kredite für Nahrungs-, Produktionsmittel- und Rohstoffeinfuhren schafft, dagegen nicht, soweit es nur dazu dient, Löcher im Budget zuzustopfen oder direkt unproduktive Ausgaben (vor allem Kriegskosten) zu ermöglichen.

Leider ist die Anwendung dieser wirklichen echten Hilfsmittel zur Vermeidung des Staatsbankrotts in kritischen Zeiten meist außerordentlich schwierig, wenn nicht unmöglich. Die Steuerfrage wird erschwert durch mangelnden Steuerwillen oder mangelnde Steuerkraft der Bewohner, durch politische Erwägungen der Parteien und Popularitätshascherei, auch vielfach wohl infolge mangelnder finanzieller Einsicht auf seiten der Regierenden. Anleiheaufnahmen scheitern an mangelndem Patriotismus, mangelnder Kapitalkraft der Bevölkerung, Ungeschicklichkeit der Regierungen usw. Zwangsanleihen scheut man, weil man diese — wie neuerdings Holland und Schweden bewiesen haben, fast zu Unrecht — bereits als erstes Stadium des Staatsbankrotts zu betrachten pflegt, aber auch, weil sie in der Tat gegenüber Steuer und freiwilliger Anleihe nur ein minderwertiges Aushilfsmittel sind, indem sie mehr von deren Nachteilen als ihren Vorteilen besitzen.

Statt dessen werden von Wissenschaftlern, Halbwissenschaftlern, politischen Quacksalbern und Spekulanten all die alten, längst von der Wissenschaft als falsch erkannten und verurteilten Aushilfsmittel hervorgesucht, die der Regierung erleichtern, sich eine Zeitlang über Wasser zu halten, ihr die Gunst der breiten Massen zu bewahren, das Volk über die Schwierigkeiten und den

ungeheuren Ernst der Lage hinwegzutäuschen, die dafür aber Verschwendungs- und Genußsucht auf der einen Seite, Verarmung auf der andern immer mehr verstärken und oft jahrelang den Tanz auf dem Vulkan sich ungehemmt entwickeln lassen.

Welches sind nun die unechten, schädlichen Mittel zur Vermeidung des Staatsbankrotts? Nach dem Vorgesagten gehört zu ihnen vor allem die mit Schulden, in- und ausländischen, arbeitende Defizitwirtschaft. Eines der wichtigsten aber zugleich gefährlichsten, noch nicht ohne weiteres mit der Defizitwirtschaft zusammenfallenden sogenannten Vermeidungsmittel des drohenden Staatsbankrotts, das bei längerer Benutzung aber um so unfehlbarer zum offenen Staatsbankrott führt, ist das Mittel der Geldverschlechterung. In alten Zeiten, wo der öffentliche Kredit noch in seinen Anfängen steckte, wandte man hierbei vorwiegend die Form der Münzverschlechterung an (Zeitalter der „Kipper und Wipper"). Seitdem die Welt in das Zeitalter des Kredits eingetreten ist, wählt man andere bequemere Geldverschlechterungsmethoden, die in ihrem Endergebnis auf eine ungemessene, das Zirkulationsbedürfnis weit übersteigende Vermehrung papierner Zahlungsmittel oder nicht durch Kapital gedeckter Buchkredite bei den großen Zettelbanken auf Konto zukünftiger Einnahmen aus Steuern und Anleihen hinauslaufen.

Diese Art „Vermeidungsmittel" des Staatsbankrotts hat zum Teil schon im 18. Jahrhundert — s. das Lawsche Finanzsystem und die Assignatenwirtschaft — sowie bei den meisten Staatsbankrotten des vorigen und dieses Jahrhunderts eine ausschlaggebende Rolle gespielt. Selten aber hat es sich in solchem Maße, wie im Weltkrieg, zu einer geradezu ungeheuren Wirtschaftsseuche ausgewachsen.

Besonders verhängnisvoll war dabei, daß die meisten der am Kriege beteiligten Staaten bei ihrer Geldvermehrung und -verschlechterung nicht offen den Weg der Ausgabe von staatlichen, lediglich auf den Kredit des Staates gegründeten Papiergeldes wählten, sondern sich den guten Ruf und das durch jahrzehntelange bewährte Friedenspolitik im In- und Ausland erworbene höchste Ansehen der von den großen nationalen Zettelbanken ausgebenen Noten zunutze machten und dieses — als gesetzliches Zahlungsmittel anerkannte — sogenannte uneigentliche Papiergeld sich in ungemessener Zahl von den Banken drucken und überweisen ließen.

In dieser Beziehung hat das Deutsche Reich leider mit an erster Reihe gestanden.

Unserer Finanz-, Geld- und Reichsbankpolitik im Kriege schwebten als Vorbild offenbar die großen Dienste vor, die die Politik der Bank von Frankreich im Kriege 1870/71 dem französischen Staate geleistet hatte, wo ebenfalls bald nach Kriegsausbruch der Zwangskurs der Banknoten eingeführt wurde und man sich über das im Frieden übliche Deckungsverhältnis hinwegsetzte, wo man aber trotzdem selbst nach verlorenem Kriege den Wert der französischen Franknote fast voll hatte aufrecht erhalten können. Solange man in Deutschland mit einem Kriege von verhältnismäßig kurzer Dauer wie 1870/71 rechnen konnte, hätte sich gegen eine solche Politik auch kaum viel einwenden lassen. Bei den reichen, kaum geahnten Hilfsquellen des Landes und dem großen Opfersinn seiner Bevölkerung, ganz besonders auch der breiten Massen, war ja in der Tat selbst gegen Ende der eigentlichen Kriegführung, noch im Herbst 1918, der Status der Reichsbank ein immerhin verhältnismäßig günstiger. Bei 2,3 Milliarden Geldbestand hatten wir einen Notenumlauf von rund 14 Milliarden M., d. h. nur in Höhe des sechsfachen Betrages, ein Verhältnis, was etwa dem heutigen der französischen Bank entspricht. Bei solcher Banklage, in der nicht ganz unberechtigten Hoffnung auf noch verhältnismäßig günstige Friedensbedingungen (14 Wilsonsche Punkte) durfte die Reichsbankleitung damals immerhin noch glauben, in absehbarer Zeit durch kluge und energische Finanz- und Wirtschaftsmaßnahmen der Reichsbanknote wieder ihr altes Ansehen und ihre alte Zahlkraft auch im Ausland zu verschaffen.

Immerhin war auch damals durch den Zusammenbruch die Gefahr des Staatsbankrotts bereits so nahe gerückt, daß die Reichsbank im Interesse der Sicherung unserer Währung und unserer Wirtschafts- und Finanzkraft sich nicht mehr in dem Maße als Büttel der Finanzverwaltung hätte hergeben dürfen wie bis dahin. Sie hätte unbedingt auf eine Änderung der bei Kriegsbeginn durchgeführten Gesetzgebung bestehen müssen, die bei uns die Reichsbank trotzdem sie als eine Aktiengesellschaft mit selbständiger verantwortlicher Rechtspersönlichkeit gedacht ist, vollständig zur dienenden Magd der Reichsfinanzverwaltung herabwürdigt.

Das ist in gleichem Maße weder in England, noch in Frankreich und Italien der Fall. In England erhielt der Staat Vorschüsse von der Bank von England unter keinen anderen Bedingungen wie im Frieden, es blieb ihm also zum weit überwiegenden Teile überlassen, wenn er Zahlungen zu leisten hatte, sich das Geld, soweit er es nicht aus Steuern erhielt, im lang- und kurzfristigen Markte des In- und Auslandes selbst zu beschaffen oder eigentliches Staatspapiergeld (currency notes) auszugeben. In Frankreich konnte der Staat zwar Vorschüsse erbitten, aber immer nur in auf Grund jedesmaliger besonderer Gesetzgebung festgesetzten Grenzen. Im übrigen mußte er ebenfalls selbst zusehen, wie er nicht nur seine fundierten, sondern auch seine schwebenden Anleihen beim Publikum und bei den Privatbanken unterbrachte, wenn ihm schließlich auch die Bank dabei behilflich war. Unsere Gesetzgebung war aber — mit Zustimmung der Reichsbank, ja vielleicht wohl gar auf deren Anregung — bei Kriegsausbruch derart gestaltet worden[1]), daß das Reich, soweit es nicht Steuern erhob oder langfristige Anleihen aufnehmen konnte, seine ganze schwebende Schuld ohne weiteres durch Inanspruchnahme der Reichsbank zu decken berechtigt wurde. Fehlt Geld in der Reichskasse, so werden einfach entsprechend viele Schatz- (Solo-) Wechsel an die Reichsbank gegeben, die dafür dem Reiche Noten zur Verfügung zu stellen oder die erforderlichen Buchkredite zu eröffnen hat, und der es dann überlassen wird, sich ihrerseits zu bemühen, wie sie die Schatzwechsel durch Rediskontierung bei den privaten Banken oder im Publikum unterbringen kann.

Solcher unrationellen Gesetzgebung gegenüber und bei dem — leider muß man es aussprechen — nicht genügenden Verständnis, welches unsere Reichsbankleitung für ihre Rolle als Hüterin der Währung besonders in der Zeit nach dem Kriege gezeigt hat, kann es kaum Wunder nehmen, daß wir in eine Notenflut und in eine Geldverschlechterung hineingeraten sind, die für unsere Reichsfinanzen, unser Wirtschafts- und soziales Leben geradezu verhängnisvolle Zustände haben entstehen lassen.

Das Wort „Staatsbankrott“ wird heute bei uns allerdings in Bank- wie in Regierungskreisen geflissentlich wie gebranntes Feuer vermieden. (Man erinnere sich nur der Schärfe, mit der der preußische Finanzminister Dr. Südekum seinerzeit gegen die Presse vorging, als sie ihm nachsagte, er habe auf einer Konferenz der Finanzminister in Bamberg vom drohenden Staatsbankrott gesprochen usw.) In Wirklichkeit kann schon seit langer Zeit kein Einsichtiger mehr leugnen, daß wir uns im Zustande jenes latenten Bankrotts befinden, von dem oben die Rede war, und der früher oder später zu einem offenen Bankrott führen muß. Erinnere man sich doch nur, daß die Vereinigten Staaten nach dem Bürgerkriege nicht weniger wie 15 Jahre brauchten, um ihren Geldwert wieder auf pari zu bringen, obgleich derselbe sich während des Krieges nicht einmal ganz auf ein Drittel gesenkt hatte, während er sich bei uns vorübergehend sogar bis auf ein Sechzehntel und ein Zwanzigstel verringert hat, und daß jene Staaten siegreich gegenüber den Südstaaten waren (die übrigens völligen Bankrott erklären mußten), während wir mit einem wegen seiner Härten nicht einmal durchführbaren Friedensvertrag belastete Besiegte sind. Die vom Reichsbankpräsidenten auf der letzten Brüsseler Konferenz über die Entwicklung der Außenhandelsbilanz, von der doch eine Gesundung unserer Finanz- und Währungsverhältnisse vor allem abhängt, gemachten Angaben eröffnen geradezu trostlose Aussichten für unsere Finanz- und Valutaentwicklung.

Mildernd fällt für die Reichsbankleitung ins Gewicht, daß — abgesehen von dem wohl starken seitens der Regierung auf sie ausgeübten Druck — einmal die rigorose Durchführung des Friedensvertrags und die hohen Kosten der Besatzungsarmeen eine gewisse Notenvermehrung zwangsläufig, wenn auch keineswegs in der wirklich stattgehabten Höhe, mit sich brachten und sodann der Umstand, daß weder Parlament noch Banken, noch selbst die Wissenschaft rechtzeitig und scharf genug gegen die Vermehrung der papierenen Hochflut Front machte. „Alles ist schon einmal dagewesen“, sagt Ben Akiba. In der Tat haben sich noch jedesmal, wenn ein Staat dazu überging, seine Finanznöte mit Schaffung von ungedecktem Papiergeld zu beheben, begeisterte Lobredner dieses Vorgehens in Theorie und Praxis gefunden. In ersterer Hinsicht waren es bei uns namentlich Anhänger der Knappschen chartalistischen Lehre, die in der starken Vermehrung des Notengeldes

[1]) R.Ges. v. 4. Aug. 1914. RGBl. S. 325.

nur die guten Seiten, das Stimulans, was dadurch der Volkswirtschaft eingeflößt wurde, sahen und priesen. Keiner hat vielleicht schärfer und glänzender die wirklichen oder vermeintlichen Vorteile der Notenvermehrung und der daraus hervorgehenden Inflation für die Volkswirtschaft herausgearbeitet, als Dr. Fr. Bendixen, der bekannte geistreiche, leider vor kurzem verstorbene Direktor der Hypothekenbank in Hamburg. In einer von der Frankhschen Verlagshandlung zu Stuttgart herausgegebenen Broschüre „Der Abgrund des Staatsbankrotts" sagt er unter der Überschrift „Staatsbankrott und Inflation" unter anderem, daß es einen weit besseren Weg als die Einführung hoher, das Wirtschaftsleben schädigender Steuerlasten zur Behebung des Staatsbankrotts gebe, der sowohl den Gläubigern das ihrige gebe, wie auch den Staat von seiner Überschuldung befreie, das sei die Verwandlung der Anleihen in Geld, mit andern Worten die ungehemmteste Inflation (vgl. auch seine Schrift: Kriegsanleihen und Finanznot, Jena, Gustav Fischer). Nicht ganz ohne Berechtigung weist er darauf hin, daß die Inflation einen der mächtigsten Ansporne für die Produktion bilde, weil diese sich mit Leichtigkeit den erforderlichen Kredit verschaffen und durch Preiserhöhungen an die durch die Inflation gestiegenen Preise anpassen könne. Auch darin liegt etwas Richtiges, wenn er ausführt, daß der Rentner die inflatorische Steigerung der Preise auf das Doppelte als unabwendbar hinnehme, während er bei einer Einkommensteuer von 50% sich als das Opfer räuberischer Willkür einer antikapitalistischen Regierung beklagen würde. Aber gerade in der langsamen, zunächst wenig bemerkbaren, vielleicht gar angenehmen Wirkung eines Giftmittels liegt bekanntlich seine ganz besondere Gefahr. Die willkürliche Papiergeldvermehrung hat nicht allein für die Regierung den großen Vorteil, daß sie den Steuerzahler schont, eine schier unbegrenzte Liberalität gegenüber regierungsfreundlichen und eine durch großes Entgegenkommen selbst gegen oppositionelle Kreise ausgezeichnete Politik ermöglicht, sondern bringt auch dem Wirtschaftsleben zunächst die die von Bendixen hervorgehobenen Vorteile.

Je weiter indessen die Inflation um sich greift, um so stärker treten ihre Schattenseiten hervor, um so mehr zeigen sich die Wirkungen dieses schleichenden Giftes und eben diese Seite der Sache übersieht Bendixen vollkommen.

Die Inflation hat allerdings in gewissen Grenzen eine Steigerung der Produktion zur Folge. Je stärker sie zunimmt und je mehr die Preise sich verteuern, um so stärker wird aber auch die nachteilige Rückwirkung auf Außenhandelsdevisen und Valuta sichtbar. Die fortschreitende Geldentwertung im Innern hat naturgemäß eine Entwertung der Geldeinheit auch im Ausland zur Folge, dadurch erhöhen sich die Kosten der Beschaffung von Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Produktionsmitteln im Ausland, die wiederum einen gewaltigen Hemmschuh für die Produktionsentwicklung im Inlande darstellen, zumal mit sinkender Valuta auch das alle Kalkulation über den Haufen werfende Spekulationsmoment eine immer größere Bedeutung gewinnt. Dadurch wird das in der Möglichkeit der leichten Kreditbeschaffung und Ertragsteigerung liegende stimulierende Moment für die Produktion stark eingeschränkt. Die Risiken, die in diesen Vorgängen liegen, führen nun aber wiederum nicht nur zur Hineintragung spekulativer Momente in die Güterproduktion und Güterverteilung, das Auf und Nieder der Preisbemessung fördert auch wieder Spiel- und Verschwendungssucht, die namentlich in denjenigen Kreisen zu Hause sind, die bei der geringen Durchsichtigkeit der Wirtschaftsverhältnisse und der großen Warenknappheit oft die größten Wucherpreise fordern und erhalten — auch noch zu einer Zeit, nachdem mit allmähligem Abbau der Zwangswirtschaft das Schleichhandelswesen bereits zum größten Teil verschwunden ist.

Auch für Kapitalisten und Festbesoldete, sowie Arbeiter gestalten sich mit zunehmender Inflation die Verhältnisse immer kritischer. Kann der kleine Rentner und Beamte eine Verdoppelung der Preise in kritischer Zeit durch entsprechende Einschränkung seiner Lebensweise allenfalls noch ertragen, so ist dies bei einer Verdrei-, -vier- oder -zehnfachung und weiteren Steigerung weniger und weniger möglich. Soweit ersterer festverzinsliche Papiere besitzt, steht er völlig schutzlos da. Beamte und Arbeiter können Gehalts- und Löhnerhöhungen erwarten und eventuell erzwingen. Da aber erfahrungs- und naturgemäß die Löhne und noch mehr die Gehälter bei steigender Inflation immer mehr hinter den Preisen herlaufen, so tritt schließlich ein Punkt ein, wo weder private noch öffentliche Arbeitgeber in der Lage sind, weitere Steigerungen eintreten zu lassen. Der Staat sieht schließlich doch ein, daß er einmal an die Konsolidierung seiner zu riesigen Dimensionen

anwachsenden zinslosen und verzinslichen schwebenden Schuld schreiten muß, er muß zu Zwangsanleihen und hohen Steuern greifen, wodurch dann endlich, aber zu spät, Rentner und Arbeiter darüber belehrt werden, daß ihnen der hohe Steuerdruck durch die Inflation doch nicht erspart, sondern nur auf einige Jahre hinausgeschoben ist. Haben dann das Volk und namentlich gewisse und zwar die zahlreichsten Kreise der Bevölkerung (Beamte und Arbeiter) alle Qualen und Leiden einer entwerteten und den Wiederaufstieg hemmenden Währung durchgemacht, haben sich alle Verhältnisse mehr oder weniger auf den gesunkenen Geldwert eingestellt, dann erfolgt das offizielle Zugeständnis des „offenen Bankrotts", das freilich vor allem die zu vertrauensselig gewesenen Kreise — und das ist meist die breite Masse — trifft und dann von diesen verwünscht wird, während es in Wirklichkeit die Grundlage und geradezu Voraussetzung zu neuem Aufstieg bildet.

Aus all diesem folgt klar, daß es für eine gewissenhafte und einsichtsvolle Staatsleitung viel wichtiger ist, den latenten, als den offenen Bankrott zu vermeiden, daß es im Gegenteil, wenn einmal durch ihre oder ihrer Vorgänger Schuld oder auch durch die Macht der Verhältnisse der latente Bankrottzustand herbeigeführt oder zugelassen worden ist, ihre Aufgabe wird, sorgfältig den richtigen Zeitpunkt zu ermitteln und vorzubereiten, wo mit Erklärung des offenen Bankrotts der zum Heilungsprozeß unentbehrliche operative Eingriff vorgenommen werden muß und kann.

Die Formen des offenen Bankrotts werden sich nach den gegebenen Verhältnissen zu richten haben. Übermäßige Inflation muß zur Devalvation führen. Je nach den besonderen Umständen kann ohne Devalvation, aber nötigenfalls auch neben ihr, noch eine Zins- oder Tilgungsreduktion notwendig werden. Uns wird erstere keinesfalls erspart bleiben, wenn nicht deutsche Intelligenz durch Verbesserung der Produktionstechnik und deutsche Arbeit noch geradezu Wunder vollbringen sollten. Ob auch letztere noch hinzutreten muß, wird vor allem von den Forderungen abhängen, die der Feindbund auf Grund des Friedensvertrages an uns stellen wird.

Zweites Hauptstück.

Die direkten Steuern.

7. Abschnitt.

Gerechtigkeit in der Steuerverteilung.

Vom Kammerpräsident Dr. F. W. R. Zimmermann zu Braunschweig.

Inhalt:

Literatur:

Eheberg, Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 2. Aufl. Bd. VI, S. 1125ff. — v. Heckel, Lehrbuch der Finanzwissenschaften. Bd. I, S. 144ff. — Roscher, System der Finanzwissenschaft. 3. Aufl. S. 186ff. — Schäffle, Die Steuern. Bd. I, S. 35ff., S. 330ff.; Bd. II, S. 16ff. — v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Bd. I, S. 455ff. — Wagner, Finanzwissenschaft. Bd. II, S. 247ff. — Des Weiteren zu vergleichen die besonderen Literaturnachweise bei Eheberg a. a. O. S. 1164 und bei Wagner a. a. O. S. 292, 332, 372, 389, 428, 469.

1. Begriff und Eigenart.

Die Steuern, als die kraft der Finanzhoheit zu erhebenden allgemeinen Geldbeiträge der Bevölkerung zur Bestreitung des öffentlichen Aufwands, bedingen eine bestimmte Tätigkeit der die Finanzhoheit ausübenden Stellen, also der öffentlichen Gemeinwesen und in erster Linie des Staats. In der grundsätzlichen Seite dieser Tätigkeit stellt sich die Steuerpolitik dar, durch welche wiederum die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung zum Ausdruck gebracht werden muß. Unter Gerechtigkeit in der Steuerverteilung haben wir alles zu verstehen, was darauf hinzielt, die Steueranforderungen des Staats und der öffentlichen Verbände mit der Steuerkraft und den wirtschaftlichen und sonstigen Verhältnissen der steuerpflichtigen Bevölkerung sachgemäß in Einklang zu bringen.

Diese Gerechtigkeit in der Steuerverteilung ist jedoch ebenmäßig nichts Abstraktes, für alle Zeiten gleichförmig Festliegendes, sondern sie ändert sich, wenn auch unter Umständen nur bis zu einem gewissen Grade, mit dem Entwicklungsgang der im Staat vereinten öffentlichen und privaten Wirtschaften, mit der Entfaltung der inneren politischen und sozialen Verhältnisse beziehungsweise der Volkswirtschaft überhaupt. Dem allen hat sie sich stets mehr oder weniger eng anzugliedern und muß danach für die einzelnen unterschiedlichen Zeiträume stets eine entsprechende Umgestaltung erfahren.

Soweit solches für uns in Frage kommt, legen wir unserer Betrachtung die Verhältnisse des modernen Staats zu Grunde, die aber auch hier nicht in sich abgeschlossen erscheinen. Die neueste Zeit kennzeichnen namentlich zwei Momente, einmal das außerordentliche und keines-

wegs bereits zu einem Abschluß gekommene Anwachsen des Steuerbedarfs, wie es überall in den modernen Staaten mit der schwierigeren Sicherung ihres Bestandes, mit dem stetigen Fortschreiten, Erweitern und Vertiefen ihrer kulturellen Aufgaben Platz greift und notwendigerweise Platz greifen muß, und sodann ferner der stets in sich verzweigter und verwickelter gewordene Stand der Volkswirtschaft mit seinen weitgehenden Verschiedenheiten im Volkseinkommen und im Volksvermögen, der sich durch die fortschreitende Entwicklung auf allen einzelnen wirtschaftlichen Gebieten herausgebildet hat.

2. Steuersystem.

Da namentlich auch unter der Einwirkung des Letzterwähnten eine Einheitssteuer, wie allgemein anerkannt ist, ausgeschlossen erscheint, so haben wir von vornherein mit dem Vorhandensein einer Mehrheit von Steuern zu rechnen, einer Mehrheit, die nach den Sonderverhältnissen der Jetztzeit eine ausgebildetere und zersplittertere sein muß. Die Durchführung der Gerechtigkeit in der Steuerverteilung bedingt aber wiederum, daß die Einzelsteuern, aus welchen sich die Mehrheit in der Gesamtbesteuerung zusammensetzt, nicht etwa ohne jede weitere innere Berührung zusammenhanglos lediglich nebeneinander gestellt sind, sondern daß sie im Hinblick auf das Ganze, das sie bilden sollen, eng ineinander gegliedert und in sich verbunden werden, daß sie in einen festen inneren Zusammenhang gebracht sind und so ein systematisches Ganzes ausmachen, in welchem sich die Gerechtigkeit der Steuerverteilung zu verwirklichen hat. So werden wir es also stets mit einem Steuersystem zu tun haben, in welchem eine mehr oder weniger große Anzahl von Einzelsteuern folgerichtig und zweckentsprechend behufs gerechter Steuerverteilung zusammengefügt sein muß.

Vollkommen ausgeschlossen muß es dabei sein, ein sozusagen Normalsteuersystem zu allgemeiner Annahme zu bilden, in welchem eine Reihe als vorzugsweise berechtigt anerkannter Einzelsteuern unter sachgemäßer Durchführung zum Ganzen ineinandergegliedert und gleichzeitig die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung für dieses Ganze voll zum Durchbruch gebracht wäre. Selbst bei mustergültigster Ausgestaltung würde ein solches Normalsteuersystem sich für jede etwaige praktische Durchführung als unbrauchbar erweisen, denn die Besteuerung als solche ist zu eng einerseits mit den tatsächlichen Verhältnissen und andererseits der historischen Entwicklung des einzelnen Gebietes verknüpft. als daß sie irgendwie eine Schematisierung, wie sie in dem Normalsystem liegen würde, vertragen könnte. Dementsprechend ist wiederum für jedes Gebiet eines besonderen Steuersystems oder für den Gesamtüberblick einer Mehrheit von Steuersystemen, unter welchen jedes einzelne seine Eigenart in verschiedenster Weise bald mehr bald weniger stark hervortreten läßt, Rechnung zu tragen.

Die praktische Lösung für unsere Frage wird dadurch zweifellos zu einer verwickelteren. Eine ähnliche tatsächliche Erschwerung liegt bei uns des ferneren in den besonderen deutschen Verhältnissen, daß wir hier in formeller Unabhängigkeit voneinander einerseits die Finanzhoheit des Reiches und andererseits die der einzelnen Länder haben, welche beide bis zu einem gewissen Grade selbstständig auf dem Gebiet der Besteuerung vorgehen und die Bevölkerung mithin in doppelter Weise steuerlich belasten, wozu des weiteren dann noch die in verschiedener Art mit Finanzhoheit ausgestatteten größeren und kleineren öffentlichen Verbände in den Ländern hinzutreten. Unter dieser Mehrheit der Steuergewalten muß naturgemäß für die Gesamtbesteuerung der deutschen Bevölkerung sich eine Gerechtigkeit in der Steuerverteilung um so schwieriger durchführen lassen. Das einschneidende Vorgehen des durch die Revolution neu gebildeten Deutschen Reichs auf dem Gebiete der Besteuerung, durch welches die Länder mehr oder weniger zurückgedrängt werden, kann in dieser Beziehung allerdings eine gewisse Vereinfachung bringen, die jedoch nicht überschätzt werden darf. Ob solches überhaupt und inwieweit es der Fall sein wird, läßt sich bei den derzeitigen noch in der Entstehung begriffenen Verhältnissen nicht übersehen.

3. Oberste Steuerprinzipien.

Die theoretische Grundlage für die Frage nach der Gerechtigkeit in der Steuerverteilung bilden die sog. obersten Steuerprinzipien, welche ziemlich übereinstimmend anerkannt worden sind, nämlich die finanzpolitischen Prinzipien, die volkswirtschaftlichen Prinzipien, die

Prinzipien der Gerechtigkeit und die Prinzipien der Steuerverwaltung. Die Gesetzmäßigkeit der Steuer, die für das materielle und das formelle Steuerrecht stets gegeben sein muß, fällt deshalb nicht mit unter die obersten Steuerprinzipien; sie ist eine unumgängliche Vorbedingung der Besteuerung und ohne weiteres in dem Begriff der Steuer gegeben.

Die finanzpolitischen Prinzipien ergeben sich aus der Stellung, welche die Steuern in der Finanzwirtschaft einnehmen, aus dem inneren finanziellen Zweck der Steuern, welche zur Deckung des den öffentlichen Gemeinwesen durch die Erfüllung ihrer Verpflichtungen erwachsenden Finanzbedarfs, soweit eine solche nicht aus anderen Quellen erfolgen kann, dienen sollen.

Es ist daraus zunächst der Grundsatz der Ausreichendheit oder Zulänglichkeit der Steuer abzuleiten, welcher ohne weiteres als in der Natur der Sache begründet erscheint. Die Steuern in ihrer Gesamtheit müssen so zusammengefügt und wiederum in sich abgemessen sein, daß sie als Ganzes ihren Zweck erfüllen, mithin durch ihren Gesamtertrag jeweilig dem Finanzbedarf eine genügende Deckung bieten.

Als zweites finanzpolitisches Prinzip ist die Beweglichkeit der Steuer anzuführen. Der durch die Steuern zu deckende Finanzbedarf ist kein in seiner Höhe stetig gleichbleibender. Den darauf beruhenden Veränderungen im Bedarf muß das Steuersystem Rechnung tragen, weil ein Eingreifen in die Steuergesetzgebung, wie es sonst erforderlich sein würde, nur möglichst wenig geschehen darf. Da die einzelnen Steuerarten eine sehr verschiedene Beweglichkeit zeigen, so ist bei der Bildung des Steuersystems darauf zu achten, daß in demselben in einem entsprechenden Maße Steuern mit einer größeren Beweglichkeit vertreten sind.

Die volkswirtschaftlichen Prinzipien kommen zur Erscheinung einmal in der Wahl der richtigen Steuerquellen und sodann gleicherweise in der Wahl der Steuerarten.

Die regelmäßige Steuerquelle darf nur das Nationaleinkommen bilden, welches dauernd lediglich so in Anspruch zu nehmen ist, daß das Nationalvermögen und das Nationalkapital geschont wird; nur in Ausnahmefällen (Staatsnotstand, Krieg) darf auf letztere vorübergehend zurückgegriffen werden. Dabei ist jedoch zu beachten, daß das Einzelvermögen sich nicht stets und vollkommen mit dem Nationalvermögen deckt; deshalb erscheint eine strengere Schonung, wie sie beim Nationalvermögen angebracht, für das Einzelvermögen oder das Privatkapital nicht geboten. Es ergibt sich daraus, daß unter Umständen auch das Einzelvermögen als regelmäßige Steuerquelle dienen kann, wobei wiederum eine Unterscheidung nach dem Ursprung (Vermögen aus eigener Arbeit, Vermögen ohne eigene Leistung) und nach dem Zwecke (Gebrauchsvermögen, Kapital) zu machen sein wird. In erster Linie wird aber immer das Einzeleinkommen als die hauptsächlichste regelmäßige Steuerquelle hinzustellen sein.

Bei der Wahl der Steuerarten ist namentlich die Wirkung auf den Steuerzahler zu berücksichtigen. Hier muß die Steuerüberwälzung eine große Rolle spielen, d. h. die im Verkehr sich verwirklichende Übertragung der Steuerlast von dem Steuerzahler auf einen Dritten, den Steuerträger; sie kann als Fortwälzung oder als Rückwälzung sich äußern. Die wesentliche und nicht voll zu beseitigende Schwierigkeit liegt in den tatsächlichen Verhältnissen, daß es unmöglich ist, im voraus oder überhaupt mit absoluter Sicherheit zu übersehen, ob und in welcher Weise sich in dem freien Verkehr, den man entsprechend zu regeln nicht in der Lage ist, die Steuerüberwälzung wirklich vollziehen wird. In der Berücksichtigung der Steuerüberwälzung wird man daher stets mit der größten Vorsicht zu verfahren haben.

Als Prinzipien der Gerechtigkeit werden angeführt die Allgemeinheit der Besteuerung und die Gleichmäßigkeit derselben. Der Grundsatz der Allgemeinheit fußt zunächst darauf, daß die passive Besteuerung eine allgemeine staatsbürgerliche Pflicht ist. Dementsprechend würden für diese Besteuerung ausschließlich die Staatsbürger in Betracht kommen. Eine derartige Einschränkung der Besteuerung müßte unter den jetzigen verwickelteren und verzweigteren allgemeinen rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Gerechtigkeit, die hier nur als relative in Betracht kommen kann, geradezu widersprechen. Die Allgemeinheit der Besteuerung ist demgemäß für die Jetztzeit begrifflich weiter zu fassen. Bezüglich der physischen Personen ist sie über den Kreis der Staatsbürger hinaus auf die Ausländer (Nichtstaatsangehörige) auszudehnen, welche sich im Inlande dauernd oder vorübergehend aufhalten. Die Allgemeinheit

erstreckt sich sodann aber ferner auf die juristischen Personen im weitesten Sinne und zwar sowohl auf die des öffentlichen Rechts (Staat, Provinz, Kreis, Gemeinde usw.) wie auf die des Privatrechts (Erwerbs- und Handelsgesellschaften, Aktiengesellschaften, Aktienkommanditgesellschaften, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Bergwerksgenossenschaften, Vereine usw.), unter Umständen auch hier auf ausländische mit. Daneben kann endlich noch die Besteuerung des Einkommens der Personen schlechthin, der inländischen Ertragsquellen für gewisse Bezüge und des Vermögens in Betracht kommen.

Außerdem ist einer grundsätzlichen Durchbrechung des Prinzips der Allgemeinheit zu gedenken, die jedoch gerade auf der Gerechtigkeit, die das Prinzip vertreten soll, beruht, der Steuerfreiheit des Existenzminimums bzw. der damit im Zusammenhang stehenden Befreiungen in einer unteren Steuerbegrenzung. Unter lediglich finanziellem Standpunkt würde eine derartige prinzipielle Befreiung nicht anzuerkennen sein, wohl aber muß sie vom sozialpolitischen, welcher in der neueren Zeit schärfer in den Vordergrund gebracht ist, gefordert werden. Durchzuführen ist die Befreiung nur bei einem Teil der Steuern.

Das zweite Gerechtigkeitsprinzip, die Gleichmäßigkeit in der Besteuerung, würde, rein nach der Wortbezeichnung aufgefaßt, zur Hebung eines gleichen Steuerbetrages von allen Steuerpflichtigen und damit unbedingt zu einer großen Ungerechtigkeit führen. Unter Gleichmäßigkeit ist hier demnach Gleichmäßigkeit im Verhältnis zu verstehen, so daß also die Verschiedenheit nach dem allgemeinen wirtschaftlichen Stand der einzelnen Steuerpflichtigen darin entsprechend zur Berücksichtigung kommt. Während man früher als Grundlage für die Festlegung des Verhältnisses das Interesse und den Vorteil annahm, welcher dem Steuerpflichtigen aus seiner Zugehörigkeit zum Staat insgesamt oder in den einzelnen Beziehungen erwachsen mußte (Genußtheorie, Assekuranztheorie), erkennt man jetzt unter dem vorgeschritteneren Entwicklungsstand als der Gerechtigkeit allein entsprechend durchweg nur das Verhältnis nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des einzelnen Steuerpflichtigen an, wie solches ausschließlich mit der Natur des Staats und der gegenseitigen Beziehung zwischen Staat und Steuerpflichtigen im Einklang stehen dürfte. Jeder Steuerpflichtige hat demnach gemäß seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der Steuerlast teilzunehmen. Die Leistungsfähigkeit ist aber nicht nur unten, wo die geringeren Grade derselben in Frage kommen, sondern ebenmäßig oben, wo es sich mehr um ein Maximum derselben nach der absoluten Höhe handelt, zu berücksichtigen. Übereinstimmend ist der Leistungsfähigkeit in ihrer ganzen Breite, der absolut geringeren wie der absolut höheren, Rechnung zu tragen. Eine Besteuerung oder ein Steuersystem, welches eine Parteiregierung einseitig behufs Verwirklichung ihrer wirtschaftlichen oder sozialen Sonderideen, die sich wesentlich gegen die größere Leistungsfähigkeit richten, durchführt, wird regelmäßig der Gerechtigkeit in der Steuerverteilung nicht entsprechen, wenn es lediglich nach unten Erleichterungen schafft, die obere Leistungsfähigkeit aber grundsätzlich außer acht läßt, bzw. sogar auf eine gewisse Zerstörung derselben ausgeht. Hierunter dürfte bis zu einem gewissen Grade das Steuergebaren im jetzigen Deutschen Reich fallen, wenngleich in demselben auch vorwiegend Einzelvorschriften und Einzeleinrichtungen zum Versuch gelangen, die an und für sich als in besonderem Grade einer Gerechtigkeit in der Steuerverteilung entsprechend und eine solche fördernd anerkannt werden müssen.

Bei der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kommen wiederum verschiedene besondere Momente in Betracht. Daß ein gewisses Mindestmaß von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit überhaupt von der Besteuerung frei zu lassen ist (Steuerfreiheit des Existenzminimums), hatten wir schon bei dem vorigen Prinzip der Allgemeinheit berührt. Es schlägt hier ferner her die Proportionalität und die Progression der Steuer. Bei der proportionalen Besteuerung bestimmt sich der Steuerbetrag zwar nach der Höhe des Steuerobjekts, aber lediglich in der Weise, daß das Verhältnis zwischen Steuer und Steuerobjekt ohne Rücksicht auf die Höhe des letzteren sich stets gleich bleibt; der Steuersatz wechselt also nur gleichmäßig mit der Höhe des Steuerobjekts. Die progressive Besteuerung läßt mit der Höhe des Steuerobjekts auch die Steuersätze der Höhe nach steigen, so daß mit dem höheren Steuerobjekt das Verhältnis zwischen Steuer und Objekt gleichfalls in einer entsprechenden Weise sich erhöht. Die progressive Besteuerung beruht auf dem Gesichtspunkt, daß die Leistungsfähigkeit einer Einzelwirtschaft bzw. eines einzelnen

wirtschaftlichen Objektes für die Regel mit der Größe nicht nur proportional sondern progressiv ansteigt. Die proportionale Besteuerung entspricht im wesentlichen dem Genuß- und Assekuranzprinzip. Die progressive Besteuerung bringt recht eigentlich das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zum Durchbruch; durch sie wird am entschiedensten nach den neueren Grundsätzen den wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkten Rechnung getragen.

Ein weiter hier einschlagendes sozialpolitisches Moment beruht auf der Erwägung, daß die Leistungsfähigkeit des Einkommens durch die Quelle, aus der es fließt, in einer unterschiedlichen Weise bedingt wird, daß die Leistungsfähigkeit eine um so größere sein muß, je sicherer diese Quelle fließt. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint das fundierte Einkommen, das Einkommen aus einem Besitz oder aus Rente, das leistungsfähigste; ihm gegenüber steht sodann das unfundierte Einkommen, dasjenige aus reiner Arbeit; zwischen beide stellt sich das gemischte Einkommen, welches teils auf Besitz, teils auf Arbeit beruht und in der Hauptsache das gewerbliche Einkommen umfaßt. Eine Gleichmäßigkeit in der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist in vollem Maße daher nur vorhanden, wenn die vorstehend nach der Quelle geschiedenen Einkommen steuerlich entsprechend verschieden behandelt werden.

Die Prinzipien der Steuerverwaltung wollen wir nur kurz herausheben, da sie für unsere Frage von untergeordneter Bedeutung sind und wesentlich die Gesetzgebungs- und Verwaltungstechnik betreffen. Zunächst gilt der Grundsatz der Bestimmtheit der Besteuerung. Die Steuer muß gegenüber dem Steuerpflichtigen nach Betrag, Zahlungszeit, Zahlungsort, Zahlungsart fest und scharf bestimmt sein; gleichzeitig sind diese Einzelpunkte in einer einfachen und verständlichen Weise zum Ausdruck zu bringen, so daß bei dem Pflichtigen ein Zweifel bezüglich seiner Steuerpflicht nach keiner Richtung hin entstehen kann. Sodann der Grundastz der Bequemlichkeit in der Besteuerung. Die Einhebung der Steuer ist bezüglich der Zeit, des Orts und der Art der Zahlung so festzulegen und einzurichten, daß für den Pflichtigen aus der Zahlung selbst möglichst geringe Beschwerden erwachsen; unter Umständen kann auch die Zulassung von Raten- und Teilzahlungen in Frage kommen. Endlich das grundsätzliche Streben nach möglichst geringen Erhebungskosten der Steuer. Es ist dieses bei der Ausgestaltung der einzelnen Steuer sowohl wie bei der Wahl der Steuerarten in dem Steuersystem zu berücksichtigen. Hier könnte das schärfere Eingreifen des neuen Deutschen Reichs gegebenenfalls eine wertvolle Vereinfachung und Verbesserung bringen.

4. Gerechtigkeit im Steuersystem, in den einzelnen Steuerarten und im Gesamtsteuersystem. Einfluß des historischen Entwicklungsgangs.

Die Grundprinzipien der Besteuerung sind in dem Steuersystem zum Ausdruck zu bringen. Dieses ist so zu bilden, daß in ihm insgesamt die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung zur Durchführung kommt. Die Einzelsteuern sind dementsprechend sorgfältigst unter Berücksichtigung ihrer inneren Eigenart auszuwählen und systematisch zusammenzusetzen, so daß in dieser Zusammenfügung selbst, die derart sich in Wirklichkeit als ein Steuersystem darstellt, die Grundprinzipien der Besteuerung im ganzen gewahrt erscheinen und gleichzeitig der Gerechtigkeit in der Steuerverteilung sachgemäß Rechnung getragen ist.

Gleichzeitig ist bei der Regelung und Ausbildung der einzelnen Steuerarten in sich auf die Grundprinzipien der Besteuerung und die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung nach Möglichkeit Rücksicht zu nehmen. Innerhalb der einzelnen Steuerarten selbst ist also schon tunlichst ein Ausgleich anzustreben, wie er trotz der unterschiedlichen Eigenart bis zu einem gewissen Grade zu erreichen sein dürfte. Für die Steuersystembildung muß hierdurch eine nicht unwesentliche Erleichterung geschafft werden. Hat man behufs Herstellung einer Gerechtigkeit in der Steuerverteilung bei der Steuersystembildung in erster Linie darauf zu sehen, daß die Steuerobjekte, Erwerb, Besitz, Gebrauch, in einem sachgemäßen, jener Gerechtigkeit entsprechenden Verhältnis zur Besteuerung herangezogen werden, so ist bei der Ausgestaltung der einzelnen Steuerarten vornehmlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen zu berücksichtigen, daß nach ihr und nach den oben berührten, der neueren sozialpolitischen Entwicklung entsprechenden Einzel-

momenten die Steuer, soweit deren Eigenart es zuläßt, abgemessen wird. Nach dem hierdurch erzielten Ergebnis wird sich dann wieder die Systembildung vermöge des stetigen gegenseitigen Ineinandergreifens zu richten haben.

Die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung ist nicht etwa nur in dem Steuersystem der einzelnen Finanzhoheit, welcher das Recht einer Steuererhebung gesetzmäßig zusteht (Steuergewalt), sondern auch in der Gesamtheit dieser Steuersysteme als solcher, sozusagen einem Gesamtsteuersystem des staatlichen Gemeinwesens überhaupt zu verwirklichen. Die Steuergewalten sind daher in der Ausübung ihres Besteuerungsrechts nicht unbeschränkt; sie können sich nicht beliebig ein selbständiges Steuersystem mit in sich geschlossen durchgeführter Gerechtigkeit in der Steuerverteilung bilden, sondern sie sind vielmehr gezwungen, eine solche Bildung in unbedingter Rücksichtnahme auf die Ausübung des Besteuerungsrechts der anderen Steuergewalten vorzunehmen. Um die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung für das Deutsche Reich im ganzen zur Geltung zu bringen, ist ein bis zu einem gewissen Grade gemeinsames Vorgehen des Reichs, der Bundesstaaten, der größeren mittleren Verbände und der Gemeinden hinsichtlich der Besteuerung notwendig, welches naturgemäß bei der loseren bezüglichen gesetzlichen Abgrenzung namentlich zwischen Reich und den übrigen Faktoren stets Schwierigkeiten bieten wird und leicht im einzelnen zu Verletzungen des gerechten Verteilungsprinzipes führen kann.

In Wirklichkeit wird es sich bei der Zusammenfassung und Ausgestaltung eines Steuersystems stets nur um eine Aus- oder Umbildung in engeren oder weiteren Grenzen auf Grund und unter wesentlicher Berücksichtigung der historisch überkommenen Verhältnisse handeln. Gerade in der Besteuerung wird man grundsätzlich das Überkommene und von altersher Bestehende besonders zu achten haben; es kommt hier der in einer entsprechenden Beschränkung immerhin als zutreffend anzuerkennende Satz, daß jede alte Steuer besser sei als eine neue, zur Geltung.

Alle Änderungen im Steuersystem, welche sich mit der Entwicklung der rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse behufs Beibehaltung bzw. Durchführung des Prinzips der gerechten Steuerverteilung vermöge der historischen Relativität des letzteren notwendig vollziehen müssen, werden sich regelmäßig auf der bisherigen Besteuerung, diese tunlichst aber jedenfalls bis zu einem gewissen Grade schonend, aufzubauen haben. Daß hierdurch bei dem Mangel der Einheitlichkeit und der Unmöglichkeit, das historisch zu Übernehmende den Verhältnissen der Gegenwart in allen Einzelheiten und mit der gleichen Vollkommenheit wie eine Neubildung anzupassen, größere Schwierigkeiten für die Durchführung unseres Prinzips erwachsen müssen, ja daß dieselbe dadurch nach einzelnen Richtungen hin sogar beeinträchtigt werden kann, braucht kaum näher nachgewiesen zu werden. Die Schwierigkeiten und Beeinträchtigungen werden natürlich um so größer, je verschiedener die Kulturepochen, welche die Umgestaltung des Steuersystems bedingen, sich voneinander abheben.

5. Verhältnis der obersten Steuerprinzipien zu einander.

Die obersten Steuerprinzipien werden weder an und für sich noch für unsere besondere Frage unter sich als gleichwertige zu erachten sein; ebenmäßig sind sie nicht derart, daß sie überall nebeneinander zur Anwendung kommen könnten. Es treten vielmehr in ihnen immerhin gewisse innere Gegensätze in Erscheinung, welche ein gegenseitiges Ausschließen bedingen. Wie hierdurch unsere Frage, die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung, näher berührt werden muß, wie mithin die einzelnen obersten Steuerprinzipien für diese Frage in besonderer Weise zu bewerten sind, werden wir hier nur in großen Grundzügen darlegen können.

Die finanzpolitischen Prinzipien und die Steuerverwaltungsprinzipien wollen wir in eins zusammenfassen. Ihre unmittelbare Einwirkung auf die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung ist nur von untergeordneter Art. Durch eine dem Finanzbedarf nicht entsprechende Besteuerung wird sogleich oder in der Folge vermöge eines ungenügenden Ausbaues des Steuersystems oder einzelner Steuerarten die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung in Mitleidenschaft gezogen werden können, wie ebenso die gleiche Möglichkeit vorliegt, wenn wegen der Unbeweglichkeit in der Besteuerung diese den Verschiebungen in den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen zu folgen nicht in der Lage ist. Auch durch Mängel bezüglich der Bestimmtheit oder

der Bequemlichkeit in der Besteuerung wie ebenfalls durch zu hohe Erhebungskosten werden möglicherweise die einzelnen Klassen der Steuerträger in einem verschiedenen Grade getroffen, wodurch gleicherzeit die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung beeinflußt werden würde.

Die volkswirtschaftlichen und die Gerechtigkeits-Prinzipien stehen für unsere Frage wiederum in einem engen Zusammenhang zu einander und zwar der Hauptsache nach in dem Verhältnis, daß die volkswirtschaftlichen Prinzipien die breitere Grundlage abgeben, auf der allein erst vermöge der Prinzipien der Gerechtigkeit die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung aufzubauen ist.

Die Beobachtung der volkswirtschaftlichen Prinzipien stellt sich als die notwendige, unter allen Umständen zu erfüllende Vorbedingung für eine Durchführung der Gerechtigkeit in der Steuerverteilung dar, obwohl diese Durchführung selbst sich eigentlich noch nicht in den volkswirtschaftlichen, sondern erst in den Gerechtigkeitsprinzipien vollzieht. Die volkswirtschaftlichen Prinzipien geben die richtige Steuerquelle und den richtigen Steuerträger — durch Auswahl der Steuerarten nach ihrer Wirkung unter Berücksichtigung der Steuerüberwälzung — an: ohne beides ist an eine Gerechtigkeit in der Steuerverteilung nicht zu denken. Die Steuerquelle muß nach Maßgabe der jeweiligen Verhältnisse in Volks- und Privatwirtschaft unter zutreffender Abmessung sachgemäß festgelegt sein; ebenso muß der Steuerträger, welchen die Steuerbelastung nach den wirtschaftlichen und rechtlichen Grundlagen des Staats zu treffen hat, in zweckentsprechender Weise bestimmt sein. In beiden Beziehungen ist den volkswirtschaftlichen Prinzipien in vollstem Maße Rechnung zu tragen. Erst wenn Steuerquelle und Steuerträger nach dem tatsächlichen Verhältnis auf die wirkliche wirtschaftliche Grundlage des Staats gestellt sind, kann überhaupt eine Gerechtigkeit in der Steuerverteilung zur Geltung gebracht werden.

Die Prinzipien der Gerechtigkeit sind, wie schon in der Bezeichnung selbst zum Ausdruck kommt, diejenigen, in welchen die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung sich nach ihrem spezifischen Gehalt und ihrer inneren Eigenart ausprägt und in vollständiger Weise verwirklicht. Sie bilden die festen Grundpfeiler für dieselbe. Ihre Beobachtung ist daher unbedingt als das Wesentlichste anzusehen. Dabei ist jedoch nicht auf die erste Grundgestaltung, sozusagen auf den Wortlaut jener beiden obersten Steuerprinzipien, sondern auf ihren inneren Gehalt, wie er sich in seinen Einzelheiten unter den derzeitigen rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen herausgearbeitet hat, Gewicht zu legen; dieser Gehalt ist zu berücksichtigen, so wie wir ihn oben zur Darstellung gebracht haben. Als Hauptgrundsatz ist dabei hinzustellen, daß jeder nach seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Besteuerung heranzuziehen ist. Dem Prinzip der Allgemeinheit in der Besteuerung dürfte damit gleicherweise Rechnung getragen sein, da jeder Leistungsfähige heranzuziehen ist, ein gewisses Mindestmaß von Leistungsfähigkeit aber immerhin außer Betracht gelassen werden kann.

Die Leistungsfähigkeit ist mit allen den einzelnen Verschiedenheiten, die bezüglich ihrer nach den maßgebenden Richtungen hin zur Erscheinung kommen, zu berücksichtigen, wobei namentlich nicht außer acht zu lassen ist, daß mit den größeren Mitteln die Leistungsfähigkeit nicht nur proportional sondern progressiv anwächst. Die Progressivbesteuerung gewinnt dadurch für die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung eine ganz besondere Bedeutung.

6. Besondere Schwierigkeiten in der Verwirklichung.

Die obersten Steuerprinzipien lassen sich bei den einzelnen Steuerarten keineswegs beliebig oder bis zu festliegenden Grenzen gleichmäßig zur Anwendung bringen. Die Sonderheiten der einzelnen Steuerarten gestatten vielmehr eine Durchführung der obersten Steuerprinzipien, wie schon berührt, nur in einer sehr verschiedenen Weise oder nach einer stark unterschiedlichen Abstufung. Um so mehr ist es natürlich ausgeschlossen, bei den einzelnen Steuerarten der Gerechtigkeit in der Steuerverteilung auf einer gleichmäßigen und übereinstimmenden Grundlage Geltung zu verschaffen, da bei ihr sämtliche Prinzipien und noch dazu nach einer bestimmten abgestuften Bedeutung in Frage kommen. Die einzelnen sich hieraus ergebenden Verschiedenheiten bezüglich aller der zahlreichen Steuerarten näher zu verfolgen, muß ausgeschlossen erscheinen; auf einzelnes haben wir oben hingewiesen; wir können jetzt nur die Tatsache als solche hervorheben, die aber wohl kaum zu einer Anzweiflung Anlaß bieten dürfte.

Um zu einer absoluten Gerechtigkeit in der Steuerverteilung zu gelangen, müßten bei der Bildung des Steuersystems alle diese Verschiedenheiten der Steuerarten durch die entsprechende Zusammenfügung derselben vollkommen zum Ausgleich gebracht werden. Nach den tatsächlichen Verhältnissen wird es aber bei der außerordentlichen Mannigfaltigkeit in den Abweichungen, die sich zugleich dem Grade nach wiederum in der größten Verschiedenheit abstufen, als vollkommen ausgeschlossen anzusehen sein, überhaupt jemals ein solches Ziel zu erreichen. Wenn Adolph Wagner sagt, daß die Bildung eines rationellen, theoretisch richtigen, praktisch brauchbaren Steuersystems eine in jeder Hinsicht außerordentlich schwierige und immer nur mehr oder weniger gut zu lösende Aufgabe sei, so muß dieses ebenmäßig und wohl noch in einem erhöhten Maße von der Durchführung einer Gerechtigkeit in der Steuerverteilung gelten.

Eine absolute, in allen einzelnen Beziehungen durchschlagende Gerechtigkeit in der Steuerverteilung wird man selbst bei einem rein theoretischen Aufbau eines Steuersystems kaum je erreichen können, denn es dürfte als ausgeschlossen erscheinen, die einzelnen Steuerarten zu dem System gerade so zu vereinigen, daß die für die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung maßgebenden obersten Steuerprinzipien in ihren bei diesen Steuerarten in verschiedener Weise und nach beiden Seiten hin zur Erscheinung kommenden Abweichungen sich behufs Erzielung der vollen Gerechtigkeit ganz genau und ohne ein Überschießen nach der einen oder nach der anderen Seite hin ergänzen, daß sozusagen stets das Plus auf der einen Seite durch ein entsprechendes Minus auf der anderen und umgekehrt ausgeglichen wird. Außerdem kommt in Betracht, daß die bei vielen wichtigen Steuerarten eine so große Rolle spielende Steuerüberwälzung in ihrem tatsächlichen Erfolg häufig oder meist nicht einmal mit unbedingter und zweifelloser Sicherheit abzuschätzen ist. Gewisse Unstimmigkeiten werden bei der rein theoretischen Bildung eines Steuersystems stets verbleiben und entsprechend die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung beeinträchtigen.

In wieviel höherem Grade muß dieses aber bezüglich des für die reale Wirklichkeit zu bildenden Steuersystems der Fall sein, wo des weiteren nach den tatsächlichen Verhältnissen die Bewegungsfreiheit gehemmt ist und aus solchen neue Schwierigkeiten sich ergeben.

Unter den realen Verhältnissen kommt diesbezüglich einmal in Betracht, daß bis zu einem gewissen Grade die historische Entwicklung zu achten ist. Jede Umbildung des Steuersystems hat sich an das von früher Überkommene anzuschließen. Damit müssen notwendig für das neuere Prinzip, in dem sich wesentlich die gerechte Steuerverteilung zu verkörpern hat, Beeinträchtigungen nach dieser Richtung hin gegeben sein.

Ein anderer ähnlich wirkender Umstand ist der, daß für die Bildung des Gesamtsteuersystems, in welchem die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung endgültig zum Ausdruck zu bringen ist, eine Mehrheit von Steuergewalten — Staat, mittlere Verbände (eventuell mehrere), Gemeinde — in Frage kommt, welche in Organisation und betreffender Machtvollkommenheit im großen und ganzen selbständig nebeneinander stehen und lediglich bezüglich des Gebiets der Besteuerung in den Hauptzügen und zum Teil nur lose gegeneinander abgegrenzt sind. Einerseits dadurch, daß diese einzelnen Steuergewalten in unserer Beziehung eine äußere Einwirkung aufeinander nicht haben, sondern mehr zusammenhanglos nebeneinander gestellt sind, andererseits dadurch, daß sie bei solcher Sachlage stets in erster Linie das eigene Sonderinteresse ohne Rücksicht auf die Allgemeinheit und die Verhältnisse der anderen Steuergewalten walten lassen werden, ist eine Einheitlichkeit in dem Vorgehen bezüglich der Besteuerung mehr oder weniger ausgeschlossen, eine Einheitlichkeit, wie sie gerade die Vorbedingung für die volle Durchführung der Gerechtigkeit in der Steuerverteilung bilden müßte.

Dazu kommt endlich die Organisation der Steuergewalt, daß über die Besteuerung die vollziehende Gewalt — Regierung — nicht allein, sondern unter Zustimmung der besonderen Vertretung der einzelnen öffentlichen Körperschaft — Parlament — zu entscheiden hat. Aus der Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Regierung und Parlament dürfte sich aber vielfach eine ungünstige Einwirkung auf die Durchführung der Gerechtigkeit in der Steuerverteilung ergeben, weil dieselbe vorwiegender von einer zufälligen Verbindung der parlamentarischen Parteiungen bedingt sein kann. Gerade in den Besteuerungsfragen pflegt das besondere Interesse der verschiedenen beteiligten Bevölkerungsgruppen eine größere Rolle zu spielen und in stärkerem Grade

auf die einzelnen parlamentarischen Parteien zurückzuwirken. Folgeweise werden letztere jenes Interesse in erster Linie zum Durchbruch zu bringen bestrebt sein müssen und unter Umständen jede andere Rücksicht, also auch die auf eine Gerechtigkeit in der Steuerverteilung, dahinter zurücktreten lassen. Die Regierung, welche bei dem steigenden Finanzbedarf sich notwendig Steuerquellen erschließen muß, ist gezwungen, wiederum in erster Linie dem finanzpolitischen Prinzip der Ausreichendheit der Besteuerung zu folgen und eine Ausgestaltung des Steuersystems, wie sie allein vom Parlament erreichen kann, anzunehmen, wenn damit auch den übrigen Steuerprinzipien nicht in vollkommener Weise Rechnung getragen ist. In einem höheren Maße muß sich diese letztere Gegenwirkung gegen eine gerechte Steuerverteilung verschärfen, wenn wie jetzt der Finanzbedarf unter den erweiterten kulturellen Aufgaben verhältnismäßig sehr erheblich für alle Steuergewalten angewachsen ist, was gleichzeitig wieder eine stärkere Inanspruchnahme der Steuerquellen bedingt.

7. Endergebnis.

Wenn wir zum Schluß das Endergebnis aus unseren Ausführungen ziehen, so läuft solches auf Folgendes hinaus: Die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung, welche in dem Gesamtsteuersystem des staatlichen Gemeinwesens zum Ausdruck kommen muß, beruht auf einer verhältnismäßig großen Zahl von Einzelmomenten, welche sich zum Teil gegenseitig bedingen, zum Teil unabhängig nebeneinander stehen. Behufs Erfüllung der ihr in dieser Beziehung obliegenden Aufgabe hat die Steuerpolitik das Steuersystem des staatlichen Gemeinwesens in seiner Gesamtheit unter sachgemäßer Vereinigung der Steuerarten nach jenen Momenten und unter entsprechender Berücksichtigung aller Steuerquellen so zu bilden, daß durch das System als Ganzes die Gerechtigkeit in der Steuerverteilung verwirklicht wird. Hierbei ist in erster Linie darauf zu sehen, einmal daß jede physische oder nicht physische Persönlichkeit, welche nach ihren Verhältnissen zur Steuertragung verpflichtet zu sein erscheint, auch tatsächlich zur Besteuerung herangezogen wird, und ferner daß jeder einzelne Steuerträger nach seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unter besonderer Berücksichtigung aller dieselbe bedingenden Verhältnisse steuerlich belastet wird. Die in der Natur der Sache begründeten, teils schon durch die vorstehende theoretische Festlegung, teils durch deren praktische Durchführung gegebenen Hemmnisse, welche einer absoluten und bis zu den äußersten Grenzen gehenden Gerechtigkeit in der Steuerverteilung entgegenstehen, erweisen sich jedoch so groß, daß überhaupt nur eine annähernde Erfüllung der bezüglichen steuerpolitischen Aufgabe als möglich erscheinen dürfte.

---

8. Abschnitt.

Kriegsgewinnsteuer. Vermögenszuwachssteuer und Mehreinkommensteuer.

Von Geheimer Rat Dr. **Karl Th. Ritter von Eheberg**,
o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Erlangen.

Literatur:

Eheberg, Finanzwissenschaft, 16. u. 17. Aufl. Leipzig 1920, S. 335ff. — E. Respondek, Steuer- und Anleihepolitik in Frankreich während des Krieges. Berlin 1918. — W. Prion, Steuer- und Anleihepolitik in England während des Krieges. Berlin 1918.

Die Steuern, welche in diesem Abschnitt erörtert werden sollen, sind völlig neue Erscheinungen. Sie wollen die Gewinne treffen, welche aus Anlaß des Weltkrieges gemacht wurden. Sicher war auch in den Kriegen der früheren Jahrzehnte und Jahrhunderte zahlreichen Persönlichkeiten Gelegenheit gegeben, sich zu bereichern, namentlich solchen, welche das Glück hatten, Lieferungen

an Heer und Flotte übertragen zu erhalten. Wir erinnern uns, daß Klagen über übermäßige Gewinne bereits im deutsch-französischen Kriege von 1870/71, sowohl auf deutscher wie französischer Seite, ebenso im russisch-japanischen Kriege namentlich in Rußland die öffentliche Meinung beschäftigten. Und es wäre nicht schwer, Belege beizubringen, daß ähnliche Klagen auch während der napoleonischen oder beliebiger anderer Kriege zu Tage getreten sind. Bereicherungen aus Kriegslieferungen liegen gewissermaßen in der Natur der Dinge. Die Dauer eines Krieges, die Weite des Kriegsschauplatzes ist niemals vorher mit Sicherheit zu bestimmen. In der Regel wird der Fall eintreten, daß die Bestände der Heeresverwaltung an Nahrungsmitteln, Bekleidungsgegenständen, Waffen, Munition usw., und mögen sie noch so groß sein, dem Bedarfe nicht genügen. Die Heeresverwaltung wird gezwungen sein, sich mit einer großen und plötzlich auftretenden Nachfrage an den freien Markt zu wenden, und bei der Dringlichkeit und Unaufschiebbarkeit des Bedarfes auch Preise bewilligen, die die Friedenspreise erheblich übersteigen und den Lieferanten große Gewinne sichern. Diese Erscheinungen, die mit Kriegen immer verbunden zu sein pflegen, haben sich nun in dem Weltkriege mit besonderer Wucht und in einem so gewaltigen Umfange bemerkbar gemacht, daß sie die Aufmerksamkeit der Allgemeinheit mehr als je in Anspruch nahmen. Die Gründe liegen auf der Hand. Der Bedarf für die Millionenheere und die Flotten überstieg alle Erwartungen oder Befürchtungen. Die Kriegstechnik war gegen früher vollkommen umgebildet worden; alles ging in Große. Der Verbrauch an Heeresgeräten aller Art, Pferden, Bekleidungs- und Verpflegungsgegenständen, Waffen und Munition usw. erreichte phantastische Ziffern. Mit der ungeheueren Erweiterung der Kriegsschauplätze vermehrte sich der Bedarf. Es kam darauf an, den Bedarf zu decken, koste es was es wolle. Und die Heeresverwaltungen waren, besonders zu Anfang, nicht kärglich in der Bewilligung der Preise. Bei der Vielseitigkeit des Bedarfes nahmen zahlreiche Industrien an den Gewinnen teil. Neue Unternehmungen zur Befriedigung des Kriegsbedarfes schossen wie Pilze aus der Erde, zahlreiche bestehende stellten ihren Betrieb auf Kriegslieferungen ein. Erregten schon diese Gewinne, die immerhin aus einer unmittelbaren Belieferung der Heeresverwaltung mit Rüstzeug für die Kriegsnotwendigkeiten entstanden waren, wegen ihrer Höhe und ihres Konjunkturcharakters allgemeine Mißstimmung, so galt dies noch in viel höherem Maße von den Bereicherungen, die lediglich durch Spekulationen, Händlertätigkeit, geschickte und gewissenlose Ausnützung der gegebenen Gelegenheiten, Schiebereien, Kettenhandel, Wuchertreiben u. dgl. erzielt wurden.

Es war darum naheliegend, als die riesigen Lasten des Krieges gebieterisch zur Erschließung neuer Einkommensquellen drängten, diese in den Kreisen zu suchen, denen der Krieg ungeahnte Vorteile gebracht hatte. Für ihre Erfassung sprachen neben den finanziellen auch ethisch-politische Erwägungen. Der Krieg hat in allen beteiligten Ländern eine tiefgreifende Umwälzung und Umschichtung in der Einkommens- und Vermögensverteilung zur Folge gehabt. Während zahlreiche Personen Einkommen und Vermögen verloren oder schwere Einbußen daran erlitten, Millionen Leben und Gesundheit auf den Schlachtfeldern einbüßten, der größte Teil des Volkes schweren Entbehrungen infolge der Knappheit und Teuerung der Lebensmittel und der nötigsten Gebrauchsgegenstände ausgesetzt war, gelang es einer Minderheit, zum Teil gewiß durch erfolgreiche Arbeit, zum Teil durch arbeitsloses und von allen Skrupeln freies Ausnützen der Konjunktur, Hunderttausende und Millionen zu erwerben. Die steuerliche Erfassung dieser Kriegsgewinne erschien nicht nur vom finanziellen Gesichtspunkt aus gerechtfertigt, sondern auch als eine Forderung des sozialen Gewissens. Sie ist in allen kriegführenden Ländern ungefähr zur gleichen Zeit zu Tage getreten.

Ursprünglich war der Gedanke wohl der, nur diejenigen Gewinne der Besteuerung zu unterwerfen, die in unmittelbarem Zusammenhange mit der Lieferung von Gegenständen des Kriegsbedarfes, oder die infolge des Krieges entstanden waren. Allein die Erwägung, daß die Feststellung des Kausalzusammenhanges zwischen Krieg und Gewinn fast unüberwindliche Schwierigkeiten bereiten würde und daß bei dieser Begrenzung zahlreiche Personen, die sich im Verlaufe des Krieges zu bereichern vermochten, der Besteuerung entgangen wären, führte in mehreren Staaten dazu, die während des Krieges entstandenen Gewinne, sie mochten entstanden sein wie immer, der Besteuerung zu unterwerfen. Im Deutschen Reich ging man noch einen Schritt weiter. Hier nahmen die gesetzgebenden Faktoren bei der ersten Kriegsgewinnsteuer als das Natürliche

an, daß jedes Vermögen während des Krieges eine Einbuße erfahren müßte, und belasteten auch diejenigen mit einer Steuer, sozusagen vom vermiedenen Vermögensverlust, deren Vermögen während der Kriegszeit bis zum Stichtag des Gesetzes nicht eine Verminderung um ein Zehntel erlitten hatte.

Da die Kriegsgewinnsteuern ihrer Natur nach außerordentliche, zeitlich beschränkte Abgaben sind und vielfach unverdiente, durch die Konjunktur geschaffene Gewinne zu erfassen bestimmt waren, so übersteigt die Höhe der Steuersätze weit die sonst üblichen. Schon in den ersten Gesetzen betrugen sie in England und Frankreich 50% der Gewinne, in Deutschland erreichten sie beim Vermögenzuwachs der Einzelpersonen im Höchstfalle nahezu 40%, bei den Gewinnen der Gesellschaften 45%. Aber in den folgenden Jahren sind sie überall erhöht worden und stellten sich zuletzt in England und Frankreich auf 80% der Gewinne; im deutschen Reich stiegen sie nach dem letzten Kriegssteuergesetz von 1919 bis nahezu 50% vom Mehreinkommen der Einzelpersonen, bis 80% von den Gewinnen der Gesellschaften; ja die abschließende Abgabe vom Vermögenszuwachs vom 30. Juni 1919 erfaßte beispielsweise einen Zuwachs von 1 Million M. mit etwas über 80, einen Zuwachs von 2 Millionen mit etwas über 90%.

Wenn nun auch in allen Staaten, die wir im folgenden der Betrachtung unterstellen, nämlich im Deutschen Reich, Österreich, England, Frankreich und Italien, Kriegsgewinnsteuern zur Einführung gelangten, so bestehen doch bezüglich der Steuersubjekte sowohl wie der Steuerobjekte, der Höhe der Steuersätze, der Grundlagen für die Bemessung der Steuerpflicht mannigfache Verschiedenheiten. Im folgenden soll die deutsche Kriegsgewinnbesteuerung getrennt von der der anderen Staaten behandelt werden, weil im deutschen Reiche, abweichend von den anderen Staaten, für die Besteuerung nicht nur das Mehreinkommen, sondern auch, anfänglich an dessen Stelle, später neben diesem, der Vermögenszuwachs als Steuerbemessungsgrundlage gewählt wurde.

1. In Österreich, England, Frankreich und Italien knüpfte die Besteuerung der Kriegsgewinne an das tatsächlich erzielte Mehreinkommen der Kriegsjahre, verglichen mit dem der Friedensjahre. Als Friedensgewinn galt in England entweder der Friedensgrundgewinn oder ein Mindestgewinn. Der erstere war gleich dem Durchschnittsgewinn zweier Jahre, die der Steuerpflichtige aus den letzten drei Friedensjahren auswählen konnte. Wies der Steuerpflichtige überzeugend nach, daß die letzten drei Friedensjahre für ihn besonders ungünstig waren, so konnte er vier von den letzten sechs Kriegsjahren wählen. Die Bemessung der Friedensgrundgewinne geschah nach den Vorschriften der Property and Income Tax. Als Mindestgewinn galt die 6 bzw. 7 prozentige Verzinsung des investierten Kapitals, das erstere bei Gesellschafts-, das letztere bei anderen Untenehmungen. Abzüge für Abnutzungen usw. waren in dem Umfange zulässig, wie sie das Einkommensteuergesetz gestattet. Das Mehreinkommen wurde nach den Grundsätzen des Einkommensteuergesetzes festgestellt.

In Frankreich diente als Vergleichsbasis der Normalgewinn, der durchschnittlich in den drei letzten Geschäftsjahren vor dem 1. August 1914 angefallen war, oder, falls dieser sich nicht errechnen ließ, das dreißigfache der alten Gewerbesteuer, mindestens jedoch der Betrag von 5000 Fr. oder 6% des Kapitals, das in dem Betrieb tatsächlich verwendet war. Diesem Normalgewinn wurde der Reinertrag der Kriegszeit, wie er aus den Bilanzen sich ergab, gegenübergestellt. Von diesem Reinertrag, also dem Ertrag nach Abzug der gesetzlich zulässigen Reserven und der üblichen Abschreibungen, durften noch die Beträge gekürzt werden, die zu außerordentlichen Abschreibungen wegen Verlängerung der Arbeitszeit oder wegen Errichtung besonderer Anlagen erforderlich waren, sowie eine 6 prozentige Verzinsung der Kapitalien, die in dem besetzten Gebiete investiert waren. Die Feststellung der Tatsachen, die für die Bemessung der Steuerschuldigkeit maßgebend waren, hatte durch besondere Deklaration zu geschehen.

In Italien bildete den Ausgangspunkt für die Bemessung des Mehreinkommens das „gewöhnliche Einkommen", d. h. der Durchschnitt des Einkommens, das für die Jahre 1913 und 1914 bei Veranlagung zur Einkommensteuer vom beweglichen Vermögen (Imposta sulle redditi della richezza mobile) festgestellt worden war. Befreit waren neue und Mehreinkommen unter 2500 Lire.

Nach dem österreichischen Gesetz war steuerpflichtig bei den Einzelpersonen das Mehreinkommen, das sie in der Kriegszeit im Vergleich zu dem Einkommen des Jahres 1913 oder, falls dies beantragt wurde, im Durchschnitt der Jahre 1911—13 bezogen hatten. Wenn das Einkommen der Friedenszeit weniger als 10 000 Kronen betragen hatte, so war für die Ermittlung des Mehr-

einkommens ein Friedenseinkommen von 10 000 Kronen anzunehmen und nur der überschießende Betrag steuerpflichtig. Bei gesellschaftlichen Unternehmungen aller Art war Steuerobjekt die Mehrung des Reingewinnes der Kriegszeit über den Reingewinn der fünf dem 1. August 1914 vorangegegangenen Jahre, jedoch unter Ausscheidung des besten und des schlechtesten Geschäftsjahres. Bei Gesellschaften mit kürzerem Bestand wurde der Reingewinn der letzten drei Friedensjahre oder der kürzeren Zeit zugrunde gelegt. Immer aber wurde als Mindestreinertrag eine sechsprozentige Verzinsung des Grund- oder Stammkapitals angenommen.

Was die subjektive Steuerpflicht betrifft, so wurde sie teils auf alle physischen und juristischen Personen, welche ein Mehreinkommen im Sinn der Gesetze erzielt hatten, erstreckt, teils nur auf die Inhaber von gewerblichen und Handelsgeschäften. Das letztere war der Fall in England. Ausgenommen waren hier die Landwirtschaft, die Angestellten im öffentlichen und privaten Dienst und diejenigen Berufe, deren Gewinne in der Hauptsache von den persönlichen Eigenschaften des Ausübenden abhängen und die keinen oder verhältnismäßig unbedeutenden Kapitalaufwand erfordern. In Frankreich erfaßte die subjektive Steuerpflicht 1. alle gewerbesteuerpflichtigen Gesellschaften und Personen, 2. alle sonstigen Personen, soweit sie unmittelbar oder als Subunternehmer Verträge über Lieferungen mit der öffentlichen Verwaltung abgeschlossen hatten, ausgenommen Landwirte. Das italienische Gesetz bezeichnet als steuerpflichtig die Industriellen, Kaufleute und Vermittler. Nach der österreichischen Gesetzgebung dagegen waren alle Personen, physiche und Gesellschaften, steuerpflichtig, bei denen der objektive Tatbestand der Steuerpflichtigkeit gegeben war. Befreit waren die Staats-, Hof-, Gemeindebeamten usw. bezüglich ihres Mehreinkommens an Dienstbezügen oder Versorgungsgeldern, die anderen Diensteinkommen, sofern sie 4000 Kronen nicht überstiegen.

Die Steuersätze waren, wie erwähnt, schon anfänglich recht kräftig, wurden aber im Verlaufe des Krieges noch erheblich gesteigert. In England begann man nach dem Gesetz vom 23. Dez. 1915 mit 50%, erhöhte den Satz 1916 auf 60 und 1917 auf 80%. In Frankreich stellten sich die Steuersätze nach dem Gesetz vom 31. Dez. 1917 auf 50, 60, 70 und 80%, je nachdem der Gewinn unter 100 000 Fr., 100 000 bis 150 000, 150 000 bis 500 000 und mehr als 500 000 Franken betrug. In Italien waren die Steuersätze verschieden, je nachdem Industrielle und Kaufleute oder Vermittler in Frage standen. Bei den ersteren geschah die Besteuerung nach dem Dekret vom 9. November 1916 mit 20 bis 60% je nach der Größe des Gewinnes im Verhältnis zu dem Geschäftskapital, mit 60% z. B. wenn der Gewinn über 20% des Geschäftskapitals betrug, bei den Vermittlern mit 10 bis 40% je nach Anzahl von Zehnteln, um die das Mehreinkommen das gewöhnliche Einkommen übertraf, z. B. 40%, wenn sich das Mehreinkommen auf mehr als 30 Zehntel des Friedenseinkommens belief. In Österreich waren die Steuersätze nach dem ersten Kriegssteuergesetz vom 18. April 1916 verschieden geregelt je für die Einzelpersonen und die gesellschaftlichen Unternehmungen; durch Gesetz vom 16. Februar 1918 wurde sie vereinheitlicht. Die Steuer war gestaffelt und betrug

für die ersten	10 000 K	5%,
„ „ nächsten	15 000 K	10%,
„ „ „	20 000 K	20%,
„ „ „	30 000 K	30%,
„ „ „	40 000 K	40%,
„ „ „	200 000 K	50%,
über 300 000 K		60%.

2. In den Kriegssteuergesetzen des Deutschen Reichs zeigt sich ein Wechsel hinsichtlich des Steuerobjekts, insoweit es sich um die Kriegsgewinne der Einzelpersonen handelt. Bei den Gewinnen der Gesellschaften war grundsätzlich, wie in den Steuergesetzen des Auslandes, der Mehrgewinn die Bemessungsgrundlage der Besteuerung; bei den Einzelpersonen jedoch war nach dem ersten und dem letzten Kriegssteuergesetz das Steuerobjekt der Zuwachs an Vermögen, den die Steuerpflichtigen in den betreffenden Jahren erfahren hatten. Als Ursachen für diese besondere Regelung wurde Folgendes angeführt. Im Deutschen Reich fehlte es an einer einheitlichen Einkommensteuer, deren Veranlagungsergebnisse, wie in England, Italien, Österreich, wo die Voraussetzung gegeben war, als Grundlage für die Berechnung des Mehreinkommens dienen konnten. Zwar hatten fast alle deutschen Staaten allgemeine Einkommensteuern, aber die Grundsätze

der Veranlagung waren nicht gleich und noch weniger war es die praktische Handhabung. Dagegen hatte das Gesetz über den Wehrbeitrag vom 3. Juli 1913 als Reichsgesetz eine einheitliche Grundlage bezüglich der Erfassung der Vermögen für das ganze Reich geschaffen und auch die einheitliche Veranlagung war hier in höherem Maße sichergestellt. Das sog. Besitzsteuergesetz vom gleichen Datum, welches alle drei Jahre den Vermögenszuwachs erfassen sollte, wirkte als naheliegendes Vorbild. Auch die Befürchtung spielte herein, daß eine starke Besteuerung des Mehreinkommens das Ergebnis der Kriegsanleihen gefährden würde. Man hätte aber doch besser getan, statt des Vermögenszuwachses von Anfang an die Einkommensmehrung als Steuerobjekt zu wählen. Dadurch, daß dies unterlassen wurde, sind dem Deutschen Reich viele Millionen entgangen. Erfahrungsgemäß wurden in den Kreisen der Kriegsgewinner ungezählte Summen nicht zur Kapitalisierung oder Vermögensmehrung, sondern für eine reichliche Lebenshaltung und die Beschaffung von Luxusgegenständen aller Art verwendet. Nun traf zwar schon das erste Gesetz die Bestimmung, daß solche Luxusgegenstände dem erworbenen Vermögen zuzurechnen seien; aber diese Bestimmung war schwer zu überwachen und jedenfalls blieb der gesteigerte Lebensaufwand steuerfrei. Schließlich griff man in dem Kriegssteuergesetz von 1918 doch zur Besteuerung des Mehreinkommens auch der Einzelpersonen und benützte als Vergleichsbasis die letzte Landes-Einkommensteuerveranlagung vor der Kriegszeit.

Der Verlauf und der Inhalt der deutschen Kriegssteuergesetze ist, kurz zusammengefaßt, folgender:

Schon in der zweiten Hälfte des Jahres 1915 wurde die Einführung einer Kriegsgewinnsteuer erwogen. Um die Steuerquelle für das Reich sicherzustellen, wurden die Gesellschaftsunternehmen durch das sog. Sicherungsgesetz vom 24. Dezember 1915 zur Bildung von Sonderrücklagen in Höhe von 50% des in einem Kriegsjahre erzielten Mehrgewinnes verpflichtet.

Das 1. Kriegssteuergesetz ist am 21. Juni 1916 erschienen. Die Besteuerung war, wie erwähnt, verschieden, je nachdem die Steuerpflichtigen Einzelpersonen oder Gesellschaftsunternehmungen waren.

a) Die Steuer der Einzelpersonen erfaßte alle Personen, die nach dem Besitzsteuergesetz steuerpflichtig waren, und deren Vermögen am 31. Dezember 1916 gegen den Stand am Beginn des Veranlagungszeitraums, nämlich am 31. Dezember 1913, einen Zuwachs oder keine Verminderung um mindestens 10% erfahren hatte. Steuerobjekte waren einesteils der Vermögenszuwachs in dem fraglichen Zeitraume, andernteils der Betrag, um den das Vermögen 90% des für den 31. Dezember 1913 festgestellten Vermögens überstieg. Die Steuer war also teils Vermögenszuwachs-, teils Vermögenssteuer.

Die Veranlagung zur Zuwachssteuer geschah im allgemeinen nach den Grundsätzen des Besitzsteuergesetzes. Als Vermögen galt das gesamte bewegliche und unbewegliche Vermögen nach Abzug der Schulden (ausgenommen Haushaltungsschulden) und unter Freilassung von Möbeln und Hausrat. Jedoch mußten Aufwendungen zum Erwerb ausländischen Grund- und Betriebsvermögens und von Gegenständen aus Edelmetall, Schmuck- und Luxusgegenständen sowie Sammlungen aller Art (mit einigen Ausnahmen) dem Vermögen zugerechnet werden. Andrerseits waren gewisse Anfälle, z. B. aus Erbschaften, Versicherungen, aus Verkauf ausländischen Vermögens, steuerfrei. Die Steuer war durchgestaffelt und betrug:

für die ersten 10 000 M. des Zuwachses	5%,
„ „ nächsten angefangenen oder vollen 10 000 M.	10%,
„ „ „ „ „ „ 10 000 M.	15%,
„ „ „ „ „ „ 20 000 M.	20%,
„ „ „ „ „ „ 50 000 M.	25%,
„ „ „ „ „ „ 100 000 M.	30%,
„ „ „ „ „ „ 200 000 M.	35%,
„ „ „ „ „ „ 300 000 M.	40%,
„ „ „ „ „ „ 400 000 M.	45%,
„ „ weiteren Beträge	50%.

Zuwachs bis 3000 M. war steuerfrei, wenn das Vermögen 10 000 M. nicht überstieg; war das Vermögen nicht größer als 15 000 M., so unterlag nur der Zuwachs über 10 000 M. der Steuer.

Der Steuersatz von dem Vermögensteil, der 90% des Vermögensstandes vom 31. Dezember 1913 übertraf, betrug 1%; insoweit das Vermögen einen Zuwachs über die 1913 vorhandene Summe aufwies, trat die Zuwachssteuer ein.

b) Für die Kriegssteuer der Gesellschaften, d. h. der Aktien- und Kommanditaktiengesellschaften, Berggewerkschaften, Gesellschaften m. b. H. und eingetragenen Genossenschaften, bildete die Bemessungsgrundlage der Mehrgewinn, also der Unterschied zwischen dem durchschnittlichen früheren Geschäftsgewinn und dem Gewinn der Kriegsjahre. Als Geschäftsgewinn galt der Bilanzgewinn, wobei Abschreibungen nur soweit zugelassen waren, als sie einen angemessenen Ausgleich der Verminderungen darstellten. Als früherer Geschäftsgewinn galt der Durchschnittsgewinn der letzten fünf Friedensjahre unter Ausscheidung des besten und des schlechtesten Geschäftsjahres. Für Gesellschaften, die noch kein volles Friedensgeschäftsjahr bestanden oder nur geringe Gewinne bezogen hatten, war ein Mindestfriedensgewinn von 6% vorgesehen. Der Steuertarif war verschieden für die inländischen und die im Inlande tätigen ausländischen Gesellschaften. Bei den inländischen erfolgte die Besteuerung nach Maßgabe des Mehrgewinnes im Verhältnis zum eingezahlten Grund- und Stammkapital, zuzüglich der im ersten Kriegsjahre ausgewiesenen wirklichen Reserven, stellte sich bei einem Mehrgewinn bis einschließlich 2% auf 10%, von mehr als 2 bis 5% auf 15% usw. und erreichte bei einem Mehrgewinn von über 15% 30%. Die Abgabe erhöhte sich aber, wenn der Mehrgewinn bestimmte Prozentsätze des Stamm- und Grundkapitals einschließlich Reserven überstieg, um 10 bis 15%. Im Höchstfalle betrug also die Steuer 45%. Bei den ausländischen Gesellschaften wurde der Mehrgewinn schlechthin, ohne Bezugnahme auf das Grund- und Stammkapital, je nach dessen Größe einer Steuer von 10 bis 45% unterworfen.

Im Frühjahr 1917 wurde eine Änderung des ersten Kriegssteuergesetzes im Sinne einer ergiebigeren Erfassung der Gewinne erwogen, zunächst aber verschoben. Dagegen wurde durch Gesetz vom 9. April 1917 die Erhebung eines Zuschlages in Höhe von 20% des Steuerbetrages angeordnet.

Ein zweites Kriegssteuergesetz (Gesetz über eine außerordentliche Kriegsabgabe für das Rechnungsjahr 1918) erschien am 26. Juli 1918. Die wichtigsten Änderungen bestehen darin, daß an Stelle des Vermögenszuwachses eine allgemeine Vermögensabgabe trat, daß die Einzelpersonen auch vom Mehreinkommen eine Steuer zu entrichten hatten, und daß die Tarifsätze von den Mehrgewinnen der Gesellschaften anders geregelt wurden.

a) Die Steuer der Einzelpersonen erfaßte also sowohl das Mehreinkommen wie das Vermögen. Mehreinkommen ist der Unterschied zwischen dem Friedens- und dem Kriegseinkommen, sofern er 3000 M. übersteigt. Als Friedenseinkommen galt das bei der letzten landesgesetzlichen Jahresveranlagung vor Kriegsbeginn festgestellte Einkommen, mindestens aber 10 000 M., als Kriegseinkommen das steuerpflichtige Jahreseinkommen, mit dem der Steuerpflichtige für das Rechnungsjahr 1918 zur Landeseinkommensteuer veranlagt wurde. Die Abgabe betrug:

für die ersten 10 000 M.	5%,
„ „ nächsten angefangenen oder vollen 10 000 M.	10%,
„ „ „ „ „ „ 30 000 M.	20%,
„ „ „ „ „ „ 50 000 M.	30%,
„ „ „ „ „ „ 100 000 M.	40%,
„ „ weiteren Beträge	50%.

Die Abgabe vom Vermögen erfaßte Vermögen von mehr als 100 000 M. nach der Feststellung auf Grund des Besitzsteuergesetzes vom 31. Dezember 1916. Sie betrug für die ersten 200 000 M. 1 vom Tausend, für die nächsten angefangenen oder vollen 300 000 M. 2, für die nächsten 500 000 M. 3, für die nächsten 1 Million M. 4 und für die weiteren Beträge 5 vom Tausend.

b) Die Abgabepflichtigkeit der Gesellschaften von dem Mehrgewinn, den sie im vierten Geschäftsjahr erzielten, blieb grundsätzlich die gleiche wie nach dem ersten Gesetz. Nur wurden die Abgabensätze anders geregelt. Die Abgabe betrug für die inländischen Gesellschaften 60% des Mehrgewinnes, ermäßigte sich jedoch um 10 bis 50% je nach der Größe des Mehrgewinnes oder der Verzinsung des eingezahlten Grund- oder Stammkapitals, z. B. um 50%, wenn der Mehrgewinn 50 000 M. oder wenn bei einem Mehrgewinn von nicht mehr als 1 Million M. der Geschäftsgewinn 8% des Stammkapitals nicht überstieg. Bei ausländischen Gesellschaften betrug die Steuer ebenfalls 60%, auch hier mit Ermäßigungen im gleichen Ausmaße.

Das dritte Gesetz über eine außerordentliche Kriegsabgabe erging am 10. November 1919. Es regelte die Abgabepflicht für das Rechnungsjahr 1919 und zwar die der Einzelpersonen nach dem Stande vom 31. Dezember 1918, die der Gesellschaften nach dem Mehrgewinn des fünften Kriegs-

jahres. Die Steuer der Einzelpersonen wurde bedeutend erhöht; sie begann mit 5% für die ersten 10 000 M. des Mehreinkommens, 10% für die nächsten 10 000 M., 20% für die nächsten 30 000 M., 30% für die nächsten 50 000M., 40, 50 und 60% für je weitere 100 000 M. und 70% für die weiteren Beträge, so daß sich die Steuer bei 500 000 M. Mehrgewinn auf 48,5% stellte. Die Steuer der Gesellschaften wurde auf 80% erhöht, jedoch griffen die gleichen Minderungen Platz wie im zweiten Kriegsabgabegesetz.

Ein Gesetz vom 30. Juni 1919 beendigt die Reihe der Gesetze über außerordentliche Kriegsabgaben. Es will abschließend den Vermögenszuwachs der Einzelpersonen erfassen, den diese im Zeitraum vom 31. Dezember 1913 bis 30. Juni 1919 erzielt haben. Der Personenkreis der Steuerpflichtigen ist etwas weiter gezogen worden als in den früheren Gesetzen. Steuerpflichtig waren im wesentlichen: die Angehörigen des Deutschen Reichs mit Ausnahme derer, die sich mindestens seit 1. Januar 1914 im Auslande aufhielten, ohne einen Wohnsitz im Deutschen Reiche zu haben; Ausländer, die im Reich einen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt hatten; alle natürlichen Personen ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthalt mit dem Zuwachs an inländischem Grund- und Betriebsvermögen. Die Berechnung des Vermögensstandes vom 30. Juni 1919 geschah im allgemeinen nach Maßgabe des Besitzsteuergesetzes, jedoch mit erheblichen Abweichungen im einzelnen; teils durften gewisse Beträge abgesetzt, teils mußten solche hinzugerechnet werden. In Abzug durften u. a. gebracht werden: Vermögenszuwachs durch Erbschaft usw., sofern nicht in dem angefallenen Vermögen ein Zuwachs enthalten war, für den der Erblasser nach dem Gesetz steuerpflichtig gewesen wäre; ferner, mit gewissen Einschränkungen, Kapitalauszahlungen aus Versicherungen; Kapitalabfindungen wegen Erwerbsunfähigkeit infolge von Krankheit oder Körperverletzung; die noch nicht bezahlten Beträge der außerordentlichen Kriegsabgaben von 1918 und 1919; die noch nicht entrichteten Staats-, Gemeinde-, Kirchen-, Umsatz-, Besitzsteuern u. dgl. Dagegen mußten dem Vermögen zugerechnet werden u. a.: die Beträge, die im Veranlagungszeitraum in ausländischen Grund- oder Betriebsvermögen angelegt worden sind; alle Ausgaben für Edelmetall-, Schmuck-, Kunst-, Luxusgegenstände und für sonstige Anschaffungen, soweit sie nicht dem gewöhnlichen Bedarfe des Pflichtigen oder seines Haushaltes dienten und zusammen den Wert von 10 000 M. überstiegen; ferner die nicht fälligen Ansprüche aus Lebens-, Kapital- und Rentenversicherungen mit der vollen Summe der Prämien oder Kapitalbeträge, falls die jähliche Prämie 1000 M. oder die einmalige Kapitalszahlung 3000 M. überstieg.

Die Abgabe vom Vermögenszuwachs wurde nur erhoben, wenn das Endvermögen mehr als 10 000 M. betrug. Zuwachs bis 5000 M. war steuerfrei. Die Abgabe betrug:

für	die	ersten	angefangenen	oder	vollen	10 000 M. des Zuwachses	10%,
„	„	nächsten	„	„	„	10 000 M.	15%,
„	„	„	„	„	„	10 000 M.	20%,
„	„	„	„	„	„	20 000 M.	30%,
„	„	„	„	„	„	50 000 M.	40%,
„	„	„	„	„	„	100 000 M.	50%,
„	„	„	„	„	„	100 000 M.	60%,
„	„	„	„	„	„	200 000 M.	80%,
„	„	weiteren Beträge	. . . .	. . . .	. . . .	. . . .	100%.

Bei den großen Summen, welche durch die Besteuerung eingefordert wurden, war es notwendig längere Zahlungstermine zu gewähren. Die Abgabe sollte zur Hälfte binnen 3 Monaten, zu einem Viertel binnen 6 Monaten und mit dem letzten Viertel binnen 9 Monaten nach Zustellung des Abgabebescheides entrichtet werden.

Was die Verwendung des Ertrages der Kriegsgewinnsteuern anlangt, so konnte dieser nach strengen finanzwirtschaftlichen Grundsätzen nur zur Deckung des außerordentlichen Bedarfs, also zur Bestreitung von Kriegskosten oder zur Abbürdung von Kriegsschulden oder zur Minderung des Anleihesolls verwendet werden. Soweit die Abgaben in Kriegsanleihen oder Kriegsschatzanweisungen geleistet wurden, was in den Gesetzen vorgesehen war, ist den finanzwirtschaftlichen Grundsätzen auch Rechnung getragen worden. Im übrigen fanden sie ihre Verwendung zur Deckung von Fehlbeträgen im Reichshaushalt.

---

9. Abschnitt.

Vermögensabgabe (Reichsnotopfer).

Von Dr. R. Kuczynski,
Direktor des Statistischen Amts der Stadt Berlin-Schöneberg.

Literatur:

Diehl, Die einmalige Vermögensabgabe (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 156. Band, herausg. von Herkner, Erster Teil S. 1—83). München und Leipzig 1918. — Jastrow, Gut und Blut fürs Vaterland. Berlin 1917. — Kuczynski, Unsere Finanzen nach dem Kriege. Berlin 1917. — Derselbe, Unsre Finanzen. Heft 1. Berlin 1919. — Derselbe, Ein Reichsfinanzprogramm für 1920. Tübingen 1920. — Derselbe, Das Existenzminimum und verwandte Fragen. Berlin 1921. — Höpker, Das Reichsnotopfer. Berlin 1920. — Gesetz, betreffend die beschleunigte Veranlagung und Erhebung des Reichsnotopfers vom 22. Dezember 1920 (Reichs-Gesetzblatt S. 2114 ff.). — Verordnung über die Entrichtung des Reichsnotopfers mit selbstgezeichneter Kriegsanleihe vom 26. Januar 1921 (Deutscher Reichsanzeiger Nr. 23).

Der Gedanke, übermäßige Schulden eines Staates durch eine einmalige große Vermögensabgabe seiner Bürger abzubürden, ist sehr alt. Als nach dem Spanischen Erbfolgekrieg die Schuldenlast Englands auf 55 Millionen Pfund angewachsen war, überreichte Hutcheson dem König Georg I. bald nach seiner Thronbesteigung einen Plan, nach dem 10 Prozent von allem Vermögen als einmalige Abgabe zur Tilgung der Staatsschuld erhoben werden sollten. Als hundert Jahre später infolge der napoleonischen Kriege die englische Staatsschuld auf 860 Millionen Pfund angewachsen war, wiederholte Ricardo den Vorschlag einer einmaligen Vermögensabgabe. Ebenso wurde nach dem Deutsch-Französischen Kriege in der Nationalversammlung am 18. März 1872 ein Antrag auf Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe, und zwar in Höhe von $3^1/_2$ bis 5 Prozent des Besitzes, zur Abbürdung der französischen Kriegsschulden eingebracht. Verwirklicht worden ist keiner dieser Pläne. Trotzdem war es nicht erstaunlich, daß ähnliche Vorschläge im Laufe des Weltkrieges auch in Deutschland auftauchten. Die Öffentlichkeit begann sich näher damit zu beschäftigen, als der Abgeordnete Stresemann auf einer Tagung der Nationalliberalen in Hannover am 7. Januar 1917 „weitgehende Vermögensabgaben, unter Einschluß auch der kleinen Vermögen, im Betrage von ein Viertel bis ein Drittel des Vermögensbesitzes“ für nötig erklärte. Zu konkreten Vorschlägen verdichtete sich der Gedanke dann noch im Laufe des Jahres 1917.

In einem Vortrag in der „Deutschen Gesellschaft“ in Berlin am 2. Juli 1917 empfahl ich folgende Richtlinien:

Wer in der Lage und gewillt ist, die Abgabe auf einmal zu entrichten, soll dies tun; wer es nicht kann oder nicht mag, soll die Abgabe in Raten zahlen. Beim Tode des Schuldners muß aber die Restschuld alsbald aus dem Nachlaß beglichen werden. Eine Sicherstellung der Schuld bei Ratenzahlung ist nicht notwendig. Vielmehr genügt es, das Risiko des Reichs durch einen erhöhten Zinsfuß für die Schuld auszugleichen. Dadurch wird zugleich ein Anreiz geschaffen, die Abgabe sofort zu zahlen. Bei Ratenzahlung ist eine Verzinsung von 6% und eine jährliche Tilgung von $6^1/_2$% zuzüglich ersparter Zinsen festzusetzen. Auf diese Weise wäre die Schuld in 10 Jahren getilgt. Die Höhe der Abgabe beträgt durchweg ein Fünftel des Vermögens. Bei sofortiger Zahlung wären also 20%, bei Ratenzahlung 10 Jahre lang $2^1/_2$% des Vermögens zu entrichten. Freizulassen sind, wie bei der preußischen Ergänzungssteuer die Vermögen bis zu 6000 M. Kriegsanleihe wird zum Nennwert angenommen. (Geschätzter Gesamtertrag: 45 Milliarden Mark.)

Wenige Monate später hat Jastrow folgenden Vorschlag veröffentlicht:

Jeder Deutsche opfert dem Reich ein Viertel seines Vermögens. Abzahlung in 10 Jahren wird zugestanden; wer aber das Opfer auf einmal darbringt, erhält einen Nachlaß. Wer in Reichsanleihe zahlt, genießt eine Vergünstigung; die Abgabe darf aber auch in natura erfolgen: durch Abtretung von landwirtschaftlichen Gütern, städtischen Häusern, Bergwerken u. dgl. Im Gegensatz zur preußischen Ergänzungssteuer sollen auch die kleinsten Vermögen, der Mobiliarbesitz und die nichtphysischen Personen abgabepflichtig sein. **(Geschätzter Gesamtertrag: 80—100 Milliarden Mark.)**

Im März 1918 forderte dann die „Kriegswirtschaftliche Vereinigung" nach Beratung mit Sachverständigen aus allen Kreisen in einer Eingabe an Reichstag und Bundesrat eine Vermögensabgabe nach folgenden Grundsätzen:

Abgabepflichtig ist das gesamte bewegliche und unbewegliche Vermögen der physischen Personen, Vereine, Stiftungen, Fideikommisse und Kirchen. Freizulassen sind bei jedem Abgabepflichtigen 3000 M. Von dem 3000 M. übersteigenden Vermögen ist ein Viertel abzugeben. (Wenn bei einem Gesamtvermögen unter 10 000 M. beschränkte Erwerbsfähigkeit oder Unterhaltspflicht gegenüber beschränkt Erwerbsfähigen oder mehr als zwei Kindern vorliegt, kann der abgabefreie Betrag erhöht werden. Freilassung käme auch in Frage für Vereine, die sozialversicherungsähnliche Aufgaben haben.) Raten und Zahlungsbedingungen wie in obigem Vorschlag Kuczynskis. Eine andere Form der Abgabe als durch Reichsanleihen, Schatzanweisungen oder gesetzliche Zahlungsmittel wird im allgemeinen nicht zugelassen, es sei denn, das Interesse des Reichs lasse auch andere Abgabeformen wünschenswert erscheinen. (Geschätzter Gesamtertrag: 70 Milliarden M.)

Als sich die Finanzlage des Reichs durch den verlorenen Krieg und die unzulängliche Steuerpolitik immer weiter verschlechterte, schlug ich im Frühjahr 1919 folgende Form für die Vermögensabgabe vor:

Mit dem . . . 1919 geht die Hälfte alles inländischen Vermögens in das Eigentum des Deutschen Reichs über.

Kapitalvermögen. Jeder Besitzer von Banknoten, Kassenscheinen, Reichsanleihen, Reichsschatzanweisungen hat diese Werte in der Zeit vom . . . bis . . . 1919 bei einer der im „Reichsanzeiger" bekanntzugebenden Umtauschstellen einzureichen. Er erhält die Hälfte des Nennwerts in neuen Stücken zurück. Das alte Papiergeld gilt vom . . . 1919 ab nicht mehr als gesetzliches Zahlungsmittel; auch werden von diesem Tage ab alte Zinsscheine nicht mehr eingelöst.

Jeder Besitzer von Anleihen der Gliedstaaten, Gemeinden und Gemeindeverbände, sowie von Schuldverschreibungen, Pfandbriefen, Obligationen, Aktien und Kuxen inländischer Unternehmungen hat diese Werte nebst Zinsbogen bzw. Dividendenbogen in der Zeit vom . . . bis . . . 1919 bei einer der im „Reichsanzeiger" bekanntzugebenden Abstempelungsstellen einzureichen. Er erhält dann die abgestempelten, auf die Hälfte des bisherigen Nennwerts herabgesetzten Stücke mit neuen, ebenfalls auf die Hälfte des bisherigen Werts herabgesetzten Zins- bzw. Dividendenbogen, während das Reich Doppelstücke zurückbehält. Die alten Zins- bzw. Dividendenscheine werden nicht mehr eingelöst.

Den Besitzern von Sparkassenguthaben und Bankguthaben wird die Hälfte ihrer Guthaben gestrichen.

Die Lebens- und Rentenversicherungsgesellschaften und -vereine haben den Endwert der am . . . 1919 laufenden Versicherungen um die Hälfte ihres „Zeitwerts" zu kürzen und die Hälfte der Prämienreserve an das Reich abzuführen.

Die Hälfte aller Hypotheken, Grundschulden und Rentenschulden ist an das Reich abzutreten. Das Reich wird Besitzer von Teilhypotheken usw., die mit den Stammhypotheken gleichen Rang haben.

Grund- und Betriebsvermögen. Jeder Eigentümer eines inländischen Grundstücks hat die Hälfte seines eigenen Guthabens an dem Grundstück an das Reich abzutreten. Als Guthaben des Eigentümers gilt der „gemeine Wert" des Grundstücks zur Zeit der Vermögensabgabe, abzüglich der hypothekarischen Belastung. Will der Eigentümer den Besitzanteil des Reichs nicht sofort in Geld oder Geldeswert ablösen, so ist in Abteilung III des Grundbuchs für das Reich eine den vorhandenen Eintragungen nachgeordnete Sicherungshypothek in Höhe seines Anspruchs einzutragen. Diese Sicherungshypothek ist dem Reich mit $5^1/_2$% zu verzinsen und mit mindestens 1% jährlich zu tilgen.

Wer als Landwirt, Gewerbetreibender oder in anderer Form eine selbständige gewinnbringende Beschäftigung ausübt, hat die Hälfte seines Betriebsvermögens an das Reich abzutreten. Will der Eigentümer den Besitzanteil des Reichs nicht sofort in Geld oder Geldeswert ablösen, so wird der Anteil des Reichs in ein bei dem zustehenden Amtsgericht zu führendes Betriebslastenregister eingetragen. Er ist mit $5^1/_2$% zu verzinsen und mit mindestens $4^1/_2$% jährlich zu tilgen.

Erleichterungen. Besitzern festverzinslicher Werte (Schuldverschreibungen, Pfandbriefe, Obligationen, Sparkassenguthaben, Bankguthaben, Hypotheken usw.), die am . . . 1919 das 45. Lebensjahr überschritten haben oder dauernd erwerbsunfähig sind und denen nach Entrichtung der Vermögensabgabe eine Jahresrente von weniger als 1000 M. verbleibt, kann auf Antrag eine lebenslängliche Rente in doppelter Höhe der ihnen verbliebenen Rente gewährt werden, wenn sie auch die andere Hälfte ihrer festverzinslichen Werte an das Reich abtreten.

(Geschätzter Gesamtertrag: mindestens 120 Milliarden Mark.)

Die Reichsregierung nahm aber lange Zeit allen Vorschlägen gegenüber eine abwartende Stellung ein. Endlich, nach der Revolution, erklärte der damalige Schatzsekretär Schiffer eine große einmalige Vermögensabgabe für unerläßlich. Aber auch er und sein Nachfolger Dernburg brachten keine Vorlage heraus. Erst am 12. Juli 1919 übersandte der Reichsminister der Finanzen Erzberger dem Staatenausschuß den „Entwurf eines Gesetzes über das Reichsnotopfer". Dieser Entwurf wurde am 14. Juli 1919 im „Reichsanzeiger" veröffentlicht. Der Staatenausschuß hat den Entwurf beraten und wichtige Ergänzungen, Streichungen und Verbesserungen durchgesetzt. Unter dem 26. Juli 1919 hat Erzberger dann den Entwurf in der neuen Fassung der Nationalversammlung zur Beschlußfassung übersandt. Die Nationalversammlung hat die Vorlage vom 12. bis 14. August in erster Lesung besprochen und sie dem 10. Ausschuß überwiesen. Die Beratungen im Ausschuß begannen am 23. September. Die zweite Lesung in der Nationalversammlung erfolgte vom 9. bis 11. Dezember, die dritte Lesung am 17. Dezember. Das Gesetz wurde am 31. Dezember 1919 verkündet (Reichs-Gesetzblatt S. 2189ff.). Die wichtigsten Änderungen, die im Laufe der Beratungen vorgenommen wurden, waren:

1. Nach dem Regierungsentwurf sollte durchweg der gemeine Wert, bei landwirtschaftlichen Grundstücken unter Abzug von einem Viertel, angesetzt werden. Nach den Beschlüssen der Nationalversammlung wird bei Grundstücken nur das Zwanzigfache des Reinertrags, bei Betriebsvermögen nur 80 Prozent seines Wertes angesetzt. (Das bedeutet eine wesentliche Milderung der Abgabe.)

2. Nach dem Regierungsentwurf sollten die einmaligen Zahlungen und die Tilgungsbeträge ausschließlich zur Tilgung der Reichsschuld verwendet werden. Nach den Beschlüssen der Nationalversammlung ist „die Einnahme aus dem Reichsnotopfer nach näherer Bestimmung des Reichshaushalts zu verwenden". (Das bedeutet einen Verzicht auf den ursprünglichen Zweck des Reichsnotopfers.)

Die Veranlagung zum Reichsnotopfer ging nun sehr langsam vonstatten, und die erwarteten Vorauszahlungen blieben im wesentlichen aus. Daraufhin unterbreitete Finanzminister Wirth dem Reichstag am 13. November 1920 den Entwurf einer Novelle, die auf eine beschleunigte Einziehung des Reichsnotopfers abzielte. Der Reichstag überwies den Entwurf am 20. November dem Steuerausschuß, der seinerseits eine alsbaldige Regelung aller im Regierungsentwurf angeschnittenen Fragen ablehnte. Als Notbehelf wurde dann vom Reichstag am 18. Dezember 1920 in erster, zweiter und dritter Lesung ein Gesetz „betreffend die beschleunigte Veranlagung und Erhebung des Reichsnotopfers" angenommen und am 22. Dezember 1920 verkündet (Reichs-Gesetzblatt S. 2114ff.). Der Steuerausschuß hat im Januar 1921 seine Beratungen wieder aufgenommen, sie aber bald abgebrochen. Im folgenden wird der Stand der Gesetzgebung von Mitte Februar 1921 dargelegt werden.

Abgabepflichtig ist grundsätzlich das gesamte bewegliche und unbewegliche Vermögen nach Abzug der Schulden und Lasten, und zwar nach dem Stande vom 31. Dezember 1919. Die wichtigsten Bestimmungen über Abgabepflicht und Abgabefreiheit, Höhe der Abgabe und Zahlung der Abgabe besagen:

Abgabepflicht und Abgabefreiheit.

I. Abgabefrei ist, soweit es sich um inländische Abgabepflichtige handelt, das Vermögen 1. der Länder, 2. der Gemeinden und Gemeindeverbände aller Art, 3. der Kirchen, sowie der kirchlichen und religiösen Gemeinschaften, 4. der Universitäten, Hochschulen und ähnlichen Anstalten und Gesellschaften usw., 5. der Reichsbank, der Reichsdarlehnskassen und der Staatsbanken, 6. der Sparkassen und gemeinnützigen Kreditanstalten (mit Einschränkungen), 7. der Handelskammern, Gewerbekammern, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern usw., 8. der Anstalten der reichsgesetzlichen Unfall-, Invaliden-, Krankenversicherung und Versicherung für Angestellte, 9. der Pensions-, Witwen-, Waisen-, Sterbe-, Kranken-, Unterstützungskassen und Kassen ähnlicher Art, 10. der Stiftungen usw., 11. der politischen Parteien und Vereine.

II. Abgabefrei ist das Vermögen von Auslandsdeutschen, die entweder am 31. Dezember 1919 noch im Ausland wohnten oder innerhalb eines Jahres nach Friedensschluß des Erwerbs wegen

im Ausland wieder ihren Wohnsitz nehmen; Ausnahme: abgabepflichtig ist ihr inländisches Grund- und Betriebsvermögen.

III. Das Vermögen der inländischen juristischen Personen des bürgerlichen und öffentlichen Rechts (ohne I) ist abgabepflichtig, indes bei Aktiengesellschaften, Berggewerkschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit usw. nur das Reinvermögen nach Abzug des eingezahlten Grund- oder Stammkapitals.

IV. Das inländische Grund- und Betriebsvermögen (ohne I) ist abgabepflichtig.

V. Das inländische Kapitalvermögen (ohne I und II) ist abgabepflichtig; Ausnahmen: abgabefrei ist das inländische Kapitalvermögen 1. von Ausländern, die weder ihren Wohnsitz noch ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland haben, 2. von Ausländern, die auch vor dem Kriege die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besaßen und sich dauernd, aber nicht des Erwerbs wegen in Deutschland aufhalten.

VI. Das ausländische Vermögen von Deutschen (ohne I und II) ist abgabepflichtig; angerechnet wird eine gleichwertige Abgabe vom Grund- und Betriebsvermögen an den ausländischen Staat.

VII. Das ausländische Vermögen von Ausländern ist abgabefrei; Ausnahmen: abgabepflichtig ist 1. das gesamte ausländische Vermögen von Ausländern, die in Deutschland einen Wohnsitz oder ihren dauernden Aufenthalt haben und die deutsche Staatsangehörigkeit erst nach dem 31. Juli 1914 verloren haben, 2. das ausländische Kapitalvermögen von Ausländern, die sich in Deutschland dauernd des Erwerbs wegen aufhalten.

Höhe der Abgabe.

I. Die Abgabe für juristische Personen beträgt 10 vom Hundert des gesamten der Abgabe unterliegenden Vermögens.

II. Die Abgabe für natürliche Personen ist progressiv gestaffelt nach der Höhe des Vermögens unter Berücksichtigung des Vorhandenseins von Kindern. Abgabepflichtig ist nur der den Betrag von 5000 Mark übersteigende Teil des steuerbaren Vermögens. Beträgt das abgabepflichtige Vermögen nicht mehr als 5000 Mark, so wird die Abgabe nicht erhoben. Da bei der Veranlagung das Vermögen auf volle Tausende nach unten abgerundet wird, bleiben also alle Personen mit einem Vermögen von weniger als 11 000 Mark abgabefrei. Bei Ehegatten (deren Vermögen zusammenzurechnen ist) ermäßigt sich das abgabepflichtige Vermögen um weitere 5000 Mark. Beim Vorhandensein von zwei oder mehr Kindern (oder Abkömmlingen von solchen) wird außerdem für das zweite und jedes weitere Kind ein Betrag von je 5000 Mark freigestellt. Von dem abgabepflichtigen Vermögen werden, wenn es 5000 Mark übersteigt, zur Abgabe herangezogen beim Vorhandensein von weniger als zwei Kindern

die ersten angefangenen oder vollen	50 000	Mark	zu	10	v. H.
„ nächsten „ „ „	50 000	„	„	12	„
„ „ „ „ „	100 000	„	„	15	„
„ „ „ „ „	200 000	„	„	20	„
„ „ „ „ „	200 000	„	„	25	„
„ „ „ „ „	200 000	„	„	30	„
„ „ „ „ „	200 000	„	„	35	„
„ „ „ „ „	500 000	„	„	40	„
„ „ „ „ „	500 000	„	„	45	„
„ „ „ „ „	1 000 000	„	„	50	„
„ „ „ „ „	2 000 000	„	„	55	„
„ „ „ „ „	2 000 000	„	„	60	„
die weiteren Beträge			zu	65	„

Hat der Abgabepflichtige oder haben im Falle der Zusammenrechnung des Vermögens der Ehegatten beide Ehegatten insgesamt zwei oder mehr Kinder, so wird die Abgabe von dem der Zahl der Kinder entsprechenden Vielfachen von 50 000 Mark nur in Höhe von 10 v. H. und von dem Rest des abgabepflichtigen Vermögens nach dem Hundertsatz erhoben, der sich nach vorstehender Skala für das gesamte abgabepflichtige Vermögen ergibt.

Vermögen in Mark	Steuerbetrag in Mark für einen Unverheirateten mit 0 oder 1 Kind	Verheirateten mit 0 oder 1 Kindern	3	5
11 000	600	—	—	—
15 000	1 000	—	—	—
20 000	1 500	1 000	—	—
30 000	2 500	2 000	1 000	—
50 000	4 500	4 000	3 000	2 000
100 000	10 400	9 800	8 000	7 000
200 000	25 250	24 500	18 833	17 000
300 000	45 000	44 000	34 500	27 962
500 000	89 750	88 500	74 125	64 085
1 000 000	244 250	242 500	217 418	199 804
2 000 000	668 750	666 500	626 848	599 060
5 000 000	2 268 250	2 265 500	2 206 927	2 166 094
10 000 000	5 417 750	5 414 500	5 341 717	5 291 056
100 000 000	63 917 750	63 914 500	63 827 118	63 766 698

Den über 45 Jahre alten Abgabepflichtigen mit einem steuerbaren Vermögen von nicht mehr als 150 000 Mark, die keinen Anspruch auf Pension oder Hinterbliebenenfürsorge haben, wird, falls sie sich nicht die ganze Abgabe zinslos stunden lassen, eine besondere Vergünstigung gewährt: Von dem steuerbaren Vermögen ist abzuziehen, d. h. es bleibt steuerfrei, bei den Abgabepflichtigen im Alter von 45 bis 60 Jahren ein Viertel, im Alter von über 60 Jahren ein Drittel des steuerbaren Vermögens bis zu 50 000 Mark; für das überschießende Vermögen bis zu weiteren 50 000 Mark ein Fünftel bzw. ein Viertel.

Bei einem steuerbaren Vermögen von 100 000 M. bis 150 000 M. würde also ein 45—60jähriger Abgabepflichtiger 22 500 M., ein über 60jähriger Abgabepflichtiger 29 167 M. abziehen können.

Bei Beurteilung der tatsächlichen Abgabenhöhe ist stets zu berücksichtigen, daß das Grundvermögen nur mit dem Zwanzigfachen des Reinertrags, das Betriebsvermögen nur mit 80 v. H. seines Wertes in Rechnung zu setzen ist, und daß selbstgezeichnete Kriegsanleihe zum Nennwert in Zahlung genommen wird.

Ein lediger Mann mit einem Barvermögen von 12 Millionen Mark hat eine Abgabe von 6 717 750 M. zu zahlen, behält also 5 282 250 M. Besitzt er statt dessen ein Gut im Wert von 4 Millionen Mark, das mit 1 Million Mark belastet ist und einen Reinertrag von 100 000 M. hatte, ein Betriebsvermögen von 5 Millionen Mark, 4 Millionen Mark selbstgezeichnete Kriegsanleihe (Kurswert 3,1 Millionen Mark) und 900 000 M. in bar und anderen Werten, so würde sein Gut einen Steuerwert von 1 Million, sein Betriebsvermögen einen Steuerwert von 4 Millionen und sein sonstiges Vermögen einen Steuerwert von 4 Millionen haben. Er hätte also ein steuerbares Vermögen von 9 Millionen Mark (statt 12 Millionen Mark) und würde eine Abgabe von 4 767 750 M. zu entrichten haben, die er mit seinen 4 Millionen Mark selbstgezeichnete Kriegsanleihe und 767 750 M. in bar begleichen könnte. Er würde dann ein Vermögen von 8 132 250 M. behalten.

Zahlung der Abgabe.

I. Die Zahlungsfristen sind folgendermaßen festgesetzt:

1. Der Abgabepflichtige kann vom Inkrafttreten des Gesetzes an beliebig viele Vorauszahlungen in durch 100 Mark teilbaren Beträgen auf die noch nicht veranlagte Abgabe leisten.
2. Der Abgabepflichtige muß ein Sechstel der Abgabe am 1. März 1921, ein Sechstel am 1. November 1921 und den Rest, soweit er einschließlich des bereits gezahlten Drittels 10 v. H. des abgabepflichtigen Vermögens nicht übersteigt, am 1. Mai 1922 zahlen. (Ist ein Steuerbescheid am 1. Februar 1921 noch nicht zugestellt, so ist die erste Teilzahlung am Schlusse des auf die Zustellung folgenden Monats fällig, die zweite sechs Monate später, jedoch nicht vor dem 1. November 1921, und die dritte weitere sechs Monate nach der Fälligkeit der zweiten Rate.)

3. Der Abgabepflichtige kann die Abgabe, auch soweit sie noch nicht fällig ist (also die ganze Abgabe auf einmal), binnen einem Monat nach Zustellung des Veranlagungsbescheids zahlen.
4. Der Abgabepflichtige muß den nach der dritten Teilzahlung etwa noch geschuldeten Rest der Abgabe mindestens durch eine Tilgungsrente (einschließlich 5 v. H. Zinsen) in Höhe von $6^1/_2$ v. H. jährlich — für den Teil der Abgabe, der auf Grundbesitz entfällt $5^1/_2$ v. H. jährlich (Reichsnotzins) — zahlen. Diese Rente ist nach Wahl des Abgabepflichtigen jährlich, halbjährlich oder vierteljährlich zu entrichten.
5. Der Abgabepflichtige kann zum ersten Tage eines jeden Kalendervierteljahres die nach 4 vorgesehenen Tilgungsrenten ganz oder teilweise ablösen; im Falle der teilweisen Ablösung muß
   a) der Teilbetrag mindestens 200 Mark erreichen,
   b) der Restbetrag durch 100 Mark teilbar sein und innerhalb der ursprünglichen Rentenfrist getilgt werden.
6. Beim Tode eines Abgabepflichtigen kann das Finanzamt den Erben die Entrichtung des fällig gewordenen, noch nicht getilgten Betrags der Abgabe durch Fortzahlung der Rente gestatten. Dies muß geschehen, wenn die Sicherheit der Rente nicht als gefährdet anzusehen ist.
7. Abgabepflichtige, die ihren dauernden Aufenthalt im Inland aufgeben, müssen die noch geschuldete Vermögensabgabe, soweit sie nicht als Reichsnotzins im Grundbuch eingetragen ist, sofort zahlen, sofern für den geschuldeten Betrag nicht Sicherheit geleistet wird.

II. Die Vorschriften über die Verzinsung besagen:
1. Das Reich verzinst dem Abgabepflichtigen die vor dem 1. Januar 1920 geleisteten Vorauszahlungen vom Tage der Einzahlung bis zum 1. Januar 1920 mit 6 v. H.
2. Der Abgabepflichtige verzinst dem Reich die Abgabe vom 1. Januar 1920 ab mit 5 v. H.
3. Das Reich gewährt dem Abgabepflichtigen für die bis zum 30. Juni 1920 bar oder in unverzinslichen Schatzanweisungen gezahlten Beträge eine Vergütung (Rabatt) von 8 v. H. und für die vom 1. Juli bis 31. Dezember 1920 bar oder in unverzinslichen Schatzanweisungen gezahlten Beträge eine Vergütung von 4 v. H.

III. Neben den vorstehend (II 1 und 3) aufgeführten Zinsvergütungen sieht das Gesetz die folgenden allgemeinen Zahlungsvergünstigungen vor:
1. Nachweislich selbstgezeichnete fünfprozentige Schuldverschreibungen, Schuldbuchforderungen und Schatzanweisungen der Kriegsanleihen werden bis zum Ablauf eines Monats nach Zustellung des einstweiligen Steuerbescheids mit Zinsenlauf vom 1. Januar 1920 zum Nennwert in Zahlung genommen.
2. Andere Schuldverschreibungen, Schuldbuchforderungen und Schatzanweisungen des Deutschen Reichs werden bis zum 31. Dezember 1920 unter Zugrundelegung eines Zinsenlaufs vom 1. Januar 1920 ab in Zahlung genommen, jedoch nur zum festgestellten Steuerkurse.
3. Zur Erleichterung der Entrichtung der Abgabe kann eine Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet werden, deren Rechtsverhältnisse durch eine Satzung geregelt werden, die von der Reichsregierung mit Zustimmung eines aus 10 Mitgliedern der Nationalversammlung (des Reichstags) bestehenden Ausschusses festzustellen ist. — Der Abgabepflichtige wird in der Höhe des Annahmewerts der von dieser Anstalt angenommenen Vermögenswerte von der Abgabe befreit. Die Anstalt tritt dem Reich gegenüber an die Stelle des Abgabeschuldners.
4. Der Teil der Abgabe, welcher auf Vermögenswerte in ausländischer Währung entfällt, kann auf Antrag auch in der jeweils in Betracht kommenden ausländischen Währung entrichtet werden.

IV. Daneben gewähren die Gesetze bestimmten Personengruppen eine Reihe von Zahlungserleichterungen:

1. Abgabepflichtigen, die glaubhaft machen, daß die Entrichtung der Abgabe nach dem Gesetz vom 22. Dezember 1920 (vgl. die Zahlungsbestimmungen unter I. 2.) die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz, die Entziehung des für die Fortführung des Betriebes erforderlichen Kapitals oder Kredits oder die Beeinträchtigung des angemessenen Unterhalts für ihn oder seine Familie zur Folge haben würde, kann die Zahlung der Abgabe in den im Gesetz über das Reichsnotopfer ursprünglich vorgesehenen Teilbeträgen bewilligt werden. Der Abgabepflichtige muß in diesem Falle die Abgabe
   a) soweit sie nicht durch 500 Mark teilbar ist, also nur die „Spitze", binnen einem Monat nach Zustellung des Veranlagungsbescheids zahlen;
   b) soweit sie durch 500 Mark teilbar ist, mindestens durch eine Tilgungsrente (einschließlich 5 v. H. Zinsen) in Höhe von $6^1/_2$ v. H. jährlich — für den Teil der Abgabe, der auf Grundbesitz entfällt, $5^1/_2$ v. H. jährlich (Reichsnotzins) — zahlen. Diese Rente ist nach Wahl des Abgabepflichtigen jährlich, halbjährlich oder vierteljährlich zu entrichten. Die erste dieser Renten ist zugleich mit der nach a) zu zahlenden „Spitze" fällig.
2. Abgabepflichtigen mit einem steuerbaren Vermögen von nicht über 100 000 Mark und einem Jahreseinkommen nicht über 5000 Mark muß auf Antrag die Abgabe ganz oder teilweise zinslos gestundet werden, falls ohne Gefährdung des Lebensunterhaltes die Entrichtung der Abgabe nicht möglich ist.
3. Abgabepflichtigen mit einem steuerbaren Vermögen über 100 000 Mark oder einem Einkommen über 5000 Mark kann die Abgabe ganz oder teilweise zinslos gestundet werden, falls sich bei billiger Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse die Einziehung und Verzinsung als eine besondere Härte erweist.
4. Die zinslose Stundung kann auch nach dem Tode des Abgabepflichtigen bis zum Tode des überlebenden Ehegatten ganz oder zum Teil fortgewährt werden, falls das Bedürfnis nachgewiesen wird.
5. Für abgabepflichtige Ausländer, die ihren dauernden Aufenthalt nach dem Ausland verlegen, erlischt die Verpflichtung zur Zahlung der Rente am Ende des Jahres, in dem sie ihren Aufenthalt im Inland aufgeben, jedoch nur für den Teil der Rente, der nicht auf das am 31. Dezember 1919 vorhanden gewesene inländische Grund- und Betriebsvermögen des Abgabepflichtigen entfällt. Kehren abgabepflichtige Ausländer zu dauerndem Aufenthalt des Erwerbs wegen wieder ins Inland zurück, so lebt die Verpflichtung zur Zahlung der Tilgungsrente wieder auf, jedoch nur zu dem Teil, den sie beim ununterbrochenen Verbleib im Inland vom Zeitpunkt der Rückkehr ab noch zu zahlen hätten.

Der Ertrag des Reichsnotopfers wird vom Finanzministerium auf 45 Milliarden Mark geschätzt. Tatsächlich wird er 25 Milliarden kaum überschreiten. Die finanzielle Bedeutung des Reichsnotopfers wäre daher nur gering, und man muß damit rechnen, daß es in absehbarer Zeit durch eine wirklich große einmalige Vermögensabgabe ersetzt werden wird.

---

10. Abschnitt.

Allgemeine Einkommensteuer.

Von Wirkl. Geheimer Oberregierungsrat Dr. jur. G. Strutz,
Senatspräsident beim Reichsfinanzhof.

Literatur:
(Auswahl aus dem ungeheuer reichhaltigen Schrifttum.)

Die Lehr- und Handbücher der Finanzwissenschaft, insbesondere von A. Wagner, Cohn, Conrad, Eheberg, v. Heckel, Lotz, Rolchu-Gerlach, Vocke, Földes, v. Tyszka. — Fuisting, Grundzüge der Steuerlehre. Berlin 1902. — Schaeffle, Die Steuern. Leipzig 1895/97. — Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse. Leipzig 1887. — Vocke, Abgaben, Auflage und Steuer. Stuttgart 1887. — Meyer, Prinzipien der gerechten Besteuerung. Berlin 1884. — Bredt, Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Leipzig 1912. — v. Heckel, Fortschritte der direkten Besteuerung. Leipzig 1900. — Strutz, Neuordnung der direkten Staatssteuern in Preußen. Berlin 1912. — Strutz in Schwarz und Strutz, Staatshaushalt und Finanzen Preußens, Bd. I, Buch VIII. Berlin 1902. — Held, Einkommensteuer. Bonn 1872. — Neumann, Ertragssteuer oder persönliche Steuer vom Einkommen und Vermögen. Freiburg 1876. — Schanz, Einkommensbegriff und Einkommensteuergesetze in Finanzarchiv Bd. XIII, S. 1ff. — Fuisting, Einkommensbesteuerung der Zukunft. Berlin 1903. — Derselbe, Rechtsschutz bei der Einkommensbesteuerung. Berlin 1896. — Zahlreiche Abhandlungen im Finanzarchiv, in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik, in den Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft u. a. — Artikel „Einkommensteuer" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Wörterbuch der Volkswirtschaft, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts von v. Stengel-Fleischmann, Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung von v. Bitter (von Strutz). — Kommentare zu den Einkommensteuergesetzen: Reichseinkommensteuer von Strutz, 2. (unveränderte) Aufl. Berlin 1920, Koppe u. Erler, 3. Aufl. Berlin 1921, Mirre, Mannheim-Leipzig-Berlin 1920; Preußen von Fuisting, großer Kommentar 8. Aufl. von Strutz, Berlin 1915/16, kleine Ausgabe von Strutz, 8. Aufl., Berlin 1919; Bayern von v. Breunig, München 1911; Sachsen von Wachler-Hoffmann, 4. Aufl., Leipzig 1916; Württemberg von Göz und von Pistorius. — Aufsätze in den Steuerzeitschriften, insbesondere im Steuer-Archiv, in der Deutschen Steuerzeitung und dem Deutschen Steuerblatt, ferner im Bank-Archiv und in den Mitteilungen der Steuerauskunftsstelle des deutschen Industrierats u. a. m.

I. Begriff, Wesen und Aufgaben der allgemeinen Einkommensteuer.

1. Unter „allgemeiner Einkommensteuer" oder Einkommensteuer schlechthin verstehen wir diejenige Steuerart, deren Gegenstand und regelmäßige Bemessungsgrundlage das Einkommen ist, unter „Einkommen" die Gesamtheit der in Geld oder Geldeswert bestehenden, sei es als Reinerträge dauernder Quellen der Gütererzeugung, sei es überhaupt als Reineinnahmen innerhalb eines bestimmten Zeitraums in der Hand derselben Person zusammenfließenden Einkünfte, soweit sie von dieser zur Befriedigung von Bedürfnissen für sich und für diejenigen Personen, für deren Lebensunterhalt sie gesetzlich aufzukommen hat, verwendet oder in anderer Weise verausgabt werden können, ohne daß hierdurch das bei Beginn des Zeitraums der Einkommenserzielung vorhanden gewesene Vermögen sich verringert. Im Gegensatz zur „allgemeinen" werden als „partielle" Einkommensteuern bezeichnet Steuern, deren Gegenstand und Bemessungsgrundlage nicht die Gesamtheit aller, sondern nur diejenige der in derselben Hand zusammengefaßten Reinerträge von Erwerbsquellen bestimmter Art (Grundvermögen, Gewerbebetrieb, Kapital, Arbeit) bildet.

Teilt man die Steuern ein in „direkte" und „indirekte", so gehört die allgemeine Einkommensteuer — im folgenden mit „ESt." bezeichnet — zu den direkten, mag man nun den Einteilungsgrund erblicken in der vom Gesetzgeber gewollten oder nicht gewollten Identität von Steuerzahler und Steuerträger, oder darin, ob Gegenstand der Besteuerung eine Person oder Sache oder aber eine Handlung ist, oder in der Identität oder Nichtidentität von Steuergegenstand und Steuer-

quelle, oder in anderen Merkmalen, oder nur in der Einteilung der Gesetzgebung[1]). Die direkten Steuern sind entweder „Personal"- oder „Realsteuern". Zu ersteren gehören diejenigen, die, wie Wagner sich ausdrückt, sich nach persönlichen Verhältnissen des Steuerpflichtigen oder nach Einkommens- und Vermögensverhältnissen richten, welche in ihm subjektiv zusammengefaßt werden, zu den Realsteuern solche, die sich an die vom berechtigten Individuum getrennt betrachteten objektivierten Vermögensverhältnisse anknüpfen; mit anderen Worten: die Personalsteuern betrachten den Gegenstand der Besteuerung nach seinen Beziehungen zu einer Person, die Realsteuern grundsätzlich losgelöst von solchen Beziehungen. Als gleichbedeutend mit Personal- wird die Bezeichnung „Subjekt"-, als gleichbedeutend mit „Real-" wird „Objektsteuern" gebraucht. Es ist klar, daß die ESt. zu den Personal- oder Subjektsteuern gehört.

2. Die ESt. ist jüngeren Datums als die Realsteuern, weil ihre Verbreitung bedingt ist durch den Übergeng von der Natural- zur Geldwirtschaft und durch die Anerkennung des Grundsatzes der Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit, und weil die Erfassung der Gesamtheit von Reineinkünften bei der Person des Beziehers einen fortgeschritteneren Grad von Gesetzes- und Steuertechnik voraussetzt als die Besteuerung von Einzelerträgen an der Quelle. Der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit fordert, richtig verstanden und zu Ende gedacht, eine solche Verteilung der durch alle konkurrierenden Steuergewalten auferlegten Steuerlasten, daß sie in ihrer Gesamtheit für den Einzelnen tunlichst dasjenige Maß nicht überschreiten, das er zu leisten fähig ist, ohne daß ihm hierdurch wirtschaftlich empfindlicher wirkende Opfer auferlegt werden als andern; deshalb ist als Bezeichnung dieses „Gerechtigkeitsprinzips" „Opfertheorie" vorzuziehen. Ihr steht gegenüber die sog. „Äquivalenztheorie" oder der Grundsatz von Leistung und Gegenleistung, d. i. der Grundsatz, daß die Steuern Äquivalent für die Vorteile des Steuerpflichtigen aus Vorhandensein, Einrichtungen und Tätigkeit des steuerberechtigten Gemeinwesens zu bilden hätten und deshalb so zu gestalten seien, daß sie in angemessenem Verhältnisse zu diesen Vorteilen stehende Gegenleistungen darstellen. Für die Erreichung des letztern Ziels geeignet sind nächst den, weil unmittelbar auf dieses losgehend, in erster Linie anzuwendenden, nicht steuerlichen öffentlichen Abgaben, den Gebühren und Beiträgen, und neben gewissen indirekten Steuern die Realsteuern, an deren Einzelobjekten je nach ihrer Art sich eher beurteilen läßt, wieweit auf Ertrag und Wert der Ertragsquelle die Leistungen des steuerberechtigten Gemeinwesens einwirken, als gegenüber den in der Person zusammengefaßten, in dieser ihrer Zusammenfassung durch subjektive Lasten und Gesichtspunkte beeinflußten Einkünften unter Umständen verschiedenster Art. Umgekehrt scheint sich in dem Einkommen diejenige Bemessungsgrundlage zu bieten, die am unmittelbarsten auf die Erfassung der personifizierten Gesamtsteuerkraft des Einzelnen abgestellt ist, wie denn schon Adam Smith, der als der Vater der sog. obersten Grundsätze der Besteuerung gilt, fordert, daß die Untertanen zum Unterhalt des Staates möglichst genau im Verhältnis ihrer Leistungsfähigkeit („abilities") beitragen, und dieses Verhältnis ausgedrückt sieht in dem des Einkommens („revenue"), das die Untertanen unter dem Schutze des Staates genießen. Voraussetzung für die Durchsetzung der ESt. war also der Sieg der Opfer- über die Äquivalenztheorie, und dieser Sieg ist erst in den letzten etwa fünf bis sechs Jahrzehnten zu einem solch unbestrittenen geworden in dem Sinne, daß man für die Steuersysteme des Staates, namentlich größerer Staaten, die Opfertheorie als die unbedingt führende, andererseits aber auch anerkannt hat, daß die Äquivalenztheorie ihre volle Berechtigung in engeren Gemeinwesen habe, wo die Leistungen des Gemeinwesens in ihren Wirkungen auf die Einzelwirtschaften diesen unmittelbarer gegenüber und damit greifbarer und wahrnehmbarer in die Erscheinung treten. Jeder der beiden Theorien das ihr gebührende Betätigungsgebiet zugeteilt zu haben, ist vor allem das Verdienst Miquels.

3. Die Eignung der ESt. als vorzüglichstes Mittel einer gerechten Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit darf aber nicht überschätzt werden, wurde aber und wird besonders auch gegenwärtig überschätzt, so zwar, daß sich weltfremde Sozialisten zu der Forderung der alleinigen allgemeinen ESt. und Vermögenssteuer verstiegen und versteigen.

---

[1]) Vgl. Strutz, Grundbegriffe des Steuerwesens, S. 6ff.

a) Die Höhe des Einkommens bildet an sich nur einen Anhaltspunkt, nicht aber für sich schon einen brauchbaren Maßstab der steuerlichen Leistungsfähigkeit. Die Hingabe desselben Bruchteils des Einkommens bedeutet ein um so empfindlicheres Opfer, je geringer das Einkommen an sich ist, je mehr Personen mit ihren Bedürfnissen auf es angewiesen sind, je höher die Preise für die Lebensbedürfnisse aller Art sind, je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dasselbe oder ein höheres Einkommen auch in Zukunft zu beziehen, und je notwendiger es daher vom Standpunkt eines guten Haushalters ist, das derzeitige Einkommen nicht restlos zu verbrauchen, sondern davon Rücklagen für die Zukunft zu machen, ferner auch empfindlicher für den, dessen Einkommen gegen früher ohnehin schon zurückgegangen ist, als für den, bei dem das Entgegengesetzte der Fall ist, und endlich auch um so empfindlicher, je weniger sich die Steuer an die Einkommensverhältnisse zur Zeit der Einziehung der Steuer anpaßt, um so ungleichmäßiger, je weiter der Zeitraum, dessen Einkommen als Bemessungsgrundlage dient, von dem Zeitpunkt der Steuerentrichtung entfernt ist. Schließlich wirkt die ESt. für Einkommen verschiedener Zusammensetzung und Höhe verschieden drückend je nach dem Zeitpunkt ihrer Einziehung und der Zerlegung der Steuerschuldigkeit in mehr oder minder zahlreiche und entsprechend kleinere oder größere Teilzahlungen. Der gemeinsame Urgrund, auf den letzten Endes alle diese Mängel zurückzuführen sind, die einer sich nur nach der Höhe des Einkommens richtenden ESt. anhaften würden und sich auch durch die feinste Ausgestaltung nicht restlos beseitigen lassen, sind die individuellen Verschiedenheiten in dem Verhältnisse des freien Einkommens i. S. des über den Bedarf für den unentbehrlichen Lebensunterhalt hinausgehenden Teiles des Gesamteinkommens zu letzterem und die Vielspältikeit der Momente, die diese Verschiedenheiten hervorrufen und beeinflussen. Die als freies Einkommen anzusprechende Quote des Gesamteinkommens ist um so größer, je höher das letztere ist, bei gleichen Einkommen um so größer, je weniger Personen von diesem leben müssen, geringer bei Kranken als bei Gesunden, um so höher, je sicherer die Aussicht der regelmäßigen Wiederkehr des Einkommens ist, um so sicherere Aussicht daher besteht, daß das Einkommen auch künftig in gleichem Maße den notwendigen Lebensbedarf übersteigen wird; die freie Einkommensquote ist ferner bei gleichen Gesamteinkommen geringer in teueren als in billigen Orten, und sie sinkt bei zunehmender Geldentwertung schneller bei kleineren als bei höheren Einkommen. Auch das zeitliche Auseinanderfallen von Erzielung des Einkommens und Erhebung der Steuer hiervon, sowie die Notwendigkeit, sich nach einem früher erworbenen Einkommen richtende Steuerbeträge nach einseitiger Bestimmung des Steuerberechtigten in größeren Raten zu bestimmten Terminen zu entrichten, wirken insbesondere wegen der Verschiedenheit der freien Einkommensquote die Empfindung gleicher Opfer beeinträchtigend, weil, je geringer diese Quote ist, es um so störender für die Wirtschaft ist, Beträge für die künftige Steuerschuldigkeit zurück- und bereitzuhalten. So darf man das Gesagte geradezu in die Formel zusammenfassen: eine ESt. wird der Aufgabe einer Besteuerung nach der Steuerfähigkeit i. S. der Opfergleichheit um so weniger gerecht, je weniger sie es versteht, sich den wechselnden und individuell verschiedenen Verhältnissen des freien zu dem steuerpflichtigen Einkommen anzupassen. Dabei darf, solange Verschiedenheiten in der sozialen Schichtung bestehen, deren völlige Nivellierung den Tod jeder Schaffenslust und damit jedes Wirtschafts- und Geisteslebens bedeuten würde, der Begriff des freien Einkommens nicht in dem weiten Sinne jedes Mehrbetrages des Einkommens über das zum unentbehrlichen Lebensunterhalte der untersten Schichten hinausgehende verstanden, müssen vielmehr Unterschiede je nach den für das Wirtschafts- und Kulturleben notwendigen Schichtungen anerkannt werden.

b) Der Gedanke, die ESt. auf das freie Einkommen in diesem Sinne zu beschränken, scheitert an den geschilderten Verschiedenheiten seines Verhältnisses zu dem Gesamteinkommen, wofür sich keine allgemeinen Regeln aufstellen lassen, von denen ein Gesetz, namentlich für einen größeren Staat mit verschiedenartigen Verhältnissen, ausgehen könnte. Es ist nun einleuchtend, daß Vernachlässigungen des Gesichtspunktes der verschiedenen Steuerkraft nach dem Verhältnisse des freien Einkommens um so empfindlicher wirken, je stärker jene Steuerkraft in Anspruch genommen, mit anderen Worten, je stärker die ESt. angespannt wird. Verstöße, die bei niedrigen Steuern mehr nur theoretische Bedeutung haben, sozusagen nur Schönheitsfehler sind, erlangen bei hohen Steuern eine für die Steuerpflichtigen fühlbare materielle Bedeutung. Andererseits erschwert eine gespannte

Finanzlage des steuerberechtigten Gemeinwesens, die zu einer ausgiebigen Heranziehung aller Steuerkräfte nötigt, in dem Maße dieser Anspannung die Berücksichtigung aller jener Gesichtspunkte, die überwiegend in der Richtung einer Herabdrückung des Steueraufkommens wirkt.

c) Soll eine ESt. nicht allzu roh sein, sich nicht gar zu sehr von ihrem Ziele tunlichster Anpassung an die persönliche Steuerfähigkeit entfernen, dann muß sie diese überall aufsuchen, wo eine solche vorhanden ist: sie muß subjektiv wie objektiv allgemein sein. Der nach der Höhe des Einkommens verschiedenen freien Quote im Einkommen muß durch verschiedene Bemessung des als Steuer beanspruchten Bruchteils des Einkommens Rechnung getragen werden: der Steuertarif ist progressiv zu gestalten. Unter das für die notwendigsten Lebensbedürfnisse denkbar bescheidenster Art schlechthin Unentbehrliche soll die ESt. das nach deren Abzug verbleibende Einkommen nicht herabmindern, ein „Existenzminimum" in diesen Grenzen steuerfrei bleiben. Sowohl bei der Grenze des steuerfreien Existenzminimums wie bei der Staffelung der Steuer muß die Zahl der wirtschaftlich auf das steuerbare Einkommen angewiesenen Personen und sollte deren Erwerbsfähigkeit berücksichtigt werden. Ungewöhnlichen Steigerungen der notwendigsten Ausgaben, durch die der freie Einkommensteil anormal herabgedrückt wird, muß tunlichst durch Steuerbefreiungen oder Ermäßigungen Rechnung getragen werden.

d) Die verschiedene Sicherheit künftiger Erzielung gleicher oder höherer Einkommen wegen der Verschiedenheit der Nachhaltigkeit seiner Quelle bedarf eines Ausgleichs durch verschiedene Bemessung der ESt. nach der Art der Einkommensquelle oder einer Ergänzung der ESt. durch besondere Steuern auf die einzelnen Arten der Einkommensquellen oder deren Erträge, sog. Vorbelastung des fundierten Einkommens. Die Bemessungsgrundlage, das veranlagte Einkommen muß möglichst im Einklange stehen mit den zur Zeit der Steuereinforderung zu erwartenden Einkommensverhältnissen des Steuerpflichtigen; Zeitpunkt und Art der Erhebung sind so einzurichten, daß letztere tunlichst geringe Beeinträchtigungen der Einzelwirtschaften bedingt. Allen diesen Anforderungen zu genügen, ist die ESt., wie man sie auch gestaltet, für sich allein nur in beschränktem Maße imstande und immer weniger imstande, je höher man sie anspannt, und je höher der Steuerbedarf steigt; andererseits ist, je höher die ESt. angespannt wird, um so wichtiger auch die Erfüllung jener Erfordernisse. Die ESt. bedarf daher schon ihrem ganzen Charakter nach der Ergänzung ihrer Funktionen durch andere Steuern in den Richtungen, in denen die ihr anhaftenden Mängel durch ihre eigene Gestaltung nicht geheilt werden können oder ihre auf deren Heilung gerichtete Ausgestaltung andere Mängel hervorruft.

II. Einzelprobleme der Einkommensteuer.

1. Die subjektive Steuerpflicht. a) Der — übrigens, da völlige Freilassung einer Steuerkraft den stärksten Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit i. S. der Opfergleichheit bedeutet, von diesem umschlossene, nur die eine Seite desselben bedeutende — Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung erfordert, daß grundsätzlich alle Angehörigen des steuerfordernden Staates, wenn die Voraussetzungen der objektiven Steuerpflicht vorliegen, zur ESt. herangezogen werden. Eine Ausnahme pflegen die Einkommensteuergesetze nur für solche Staatsangehörige zu machen, die sich längere Zeit dauernd im Ausland aufhalten, ohne im Inland einen Wohnsitz zu haben. Sie gehen dabei von der Erwägung aus, daß einmal durch einen solchen Aufenthalt das sie mit dem Heimatstaate verknüpfende Band derartig gelockert wird, daß es ungerecht sein würde, sie ebenso wie die auch durch das Band des Aufenthalts oder Wohnsitzes mit der Heimat verknüpften Staatsangehörigen zu behandeln, und ferner, daß regelmäßig der dauernde Aufenthalt im Ausland mit dem ausländischen Aufenthaltsstaat ein Band knüpft, das diesen zur Besteuerung veranlaßt; die daraus sich ohne die Befreiung von der heimatlichen Steuer ergebende Doppelbesteuerung glaubt man vermeiden zu sollen. Die Dauer des zur Steuerfreiheit führenden Aufenthalts im Ausland hat das Reichseinkommensteuergesetz (REStG.) vom 29. März 1920 in Übereinstimmung mit den meisten der bisherigen Landeseinkommensteuergesetze auf „länger als 2 Jahre" bemessen.

Umgekehrt zieht die Gesetzgebung aus denselben Erwägungen heraus die Schlußfolgerung, auch fremde Staatsangehörige und Staatenlose zur ESt. heranzuziehen, wenn sie einen Wohnsitz oder einen längeren (nach REStG. länger als 6 Monate) oder aus Erwerbsgründen genommenen

Aufenthalt im Inland haben. Sie verfährt allerdings dabei nicht ganz konsequent, indem sie die Steuerpflicht der Nichtstaatsangehörigen auch unter Voraussetzungen eintreten läßt, unter denen die der Staatsangehörigen, die sich im Ausland aufhalten, noch nicht erlischt. Zur Begründung wird der Gesichtspunkt angeführt, daß der Ausländer auch die Vorteile des Inländers aus dem Inlandswohnsitz oder -aufenthalt genieße. Es wird also insoweit zur Rechtfertigung der Einkommensteuerpflicht auch die sog. Äquivalenztheorie herangezogen, wie dies in noch weiterem Maße bei der Belastung der ESt. durch die Gemeinden nach den bisherigen Gemeindeabgabengesetzen der Fall war.

b) Lediglich durch die Äquivalenztheorie und den Gesichtspunkt, dem Ausländer und Auswärtigen keinen Vorsprung im wirtschaftlichen Wettbewerbe zu verschaffen, rechtfertigen läßt sich die sog. „beschränkte“ Einkommensteuerpflicht, die nach den modernen Einkommensteuergesetzen ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz und Aufenthalt das Einkommen aus inländischem Grundbesitz und Gewerbebetrieb, vielfach, wie nach dem REStG., auch Dienst- und ähnliche Bezüge aus inländischen öffentlichen Kassen zu erfassen pflegt. Hier handelt es sich in Wahrheit überhaupt nicht um eine Einkommen-, sondern um eine Ertragsteuer, also eine Realsteuer. Denn dem Wesen der ESt. als einer Personalsteuer widerstrebt es, die Steuerpflicht nicht von persönlichen Verhältnissen, sondern nur von objektiven Voraussetzungen abhängig zu machen.

c) Strittiger war in den modernen Einkommensteuergesetzgebungen die Frage der Erstreckung der subjektiven Steuerpflicht über die natürlichen Personen hinaus auf Rechtspersönlichkeiten (juristische Personen), insbesondere mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Erwerbsgesellschaften (Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Gesellschaften m. b. H., Berggewerkschaften und eingetragene Genossenschaften). Die älteren ESt.n beschränkten sich auf die natürlichen Personen; das erklärt sich ohne weiteres daraus, daß zur Zeit ihrer Entstehung die unpersönliche Kapitalvereinigung in Deutschland noch eine verhältnismäßig unbedeutende Rolle spielte — auch die Berggewerkschaft des älteren Rechts ist ja eine solche Vereinigung nicht, sondern eine Eigentumsgemeinschaft der Gewerken am Bergwerk —, sowie daraus, daß jene älteren ESt.n sich vielfach, so in Preußen, herausentwickelt hatten aus „Klassensteuern“, die nicht von dem ziffermäßigen Einkommen ausgingen, sondern von den sozialen und beruflichen Schichtungen der Bevölkerung. Die Ausdehnung der ESt. auf juristische Personen fand zuerst Eingang in die schon damals, wenn auch halb unbewußt, von der Äquivalenztheorie beherrschte Kommunalbesteuerung, in die Staatsbesteuerung zuerst in dem ja auf dem Gebiete der ESt. überhaupt bahnbrechenden Sachsen, während das seit Mitte des vorigen Jahrhunderts in seinem direkten Steuersystem rückständige Preußen nur zögernd, erst 1891, folgte; selbst in dem ursprünglichen Miquelschen Gesetzentwurfe war die Steuerpflicht der Erwerbsgesellschaften noch nicht vorgesehen, sie ist vielmehr erst im Staatsministerium auf Veranlassung von Herrfurth hineingekommen. In der Umgrenzung des Kreises der steuerpflichtigen nichtphysischen Personen gingen die deutschen Einzelstaaten verschieden weit; es lassen sich zwei Grundprinzipien mit verschiedenen Abtönungen unterscheiden: die einen beschränkten sich auf die eigentlichen Erwerbsgesellschaften, die andern unterwarfen grundsätzlich auch andre juristische Personen der ESt.

Gegen die Einbeziehung nichtphysischer Personen, insbesondere der Erwerbsgesellschaften, wurden namentlich zwei Einwendungen erhoben, die Doppelbesteuerung der verteilten Überschüsse bei der Gesellschaft und bei den Gesellschaftern und die Unanwendbarkeit des Einkommensbegriffs auf bloße Rechtspersönlichkeiten: diese hätten begrifflich kein Einkommen, weil es an dem Merkmale der Bestimmung für persönliche Bedürfnisse fehle. Beide Einwendungen sind nicht durchschlagend. Abgesehen davon, daß sich der behaupteten Doppelbesteuerung vorbeugen läßt durch Abzug der an steuerpflichtige Gesellschafter verteilten Dividenden vom Einkommen der Gesellschaft, wie ihn auch die wichtigsten Einkommensteuergesetze in allerdings unvollkommener Gestalt vorsehen, oder durch Steuerfreiheit der Dividenden beim Gesellschafter, ist eine „Doppelbesteuerung“ grundsätzlich nur zu verwerfen in Gestalt der Besteuerung desselben Steuerobjekts bei dem gleichen Steuersubjekt durch mehrere Steuergewalten gleicher Ordnung. An der Identität der Steuersubjekte aber fehlt es hier, und die mehrfache Besteuerung desselben Steuerobjekts bei verschiedenen Steuersubjekten, dem Vor- und dem Nachmann im wirtschaftlichen Verkehr, kann sogar ein Erfordernis einer gerechten Steuerpolitik sein, um die besondere Steuerfähigkeit gewisser

Arten von Steuerobjekten entsprechend zu erfassen. Die Bestimmung des Einkommens für persönliche Bedürfnisse ist überhaupt kein wesentliches Merkmal des Einkommensbegriffs, sondern es ist dies nur die Verwendbarkeit des Einkommens ohne Verschlechterung der Vermögenslage. Dagegen hat ein anderes, von mir als erstem schon 1902[2]) geltend gemachtes Argument den Anlaß gegeben, daß nach einem im Landtage steckengebliebenen Versuche Preußens im Jahr 1909 nunmehr die neueste Reichssteuergesetzgebung die ESt. auf die natürlichen Personen beschränkt und die der juristischen unter Erweiterung über den Kreis der Gesellschaften hinaus einer besonderen „Körperschaftssteuer“ überlassen hat. Dieses mein Argument war, daß es für die wirtschaftliche Empfindlichkeit der Steuer bei Gesellschaften nicht sowohl auf die absolute Höhe des Gewinns, als vielmehr auf dessen Verhältnis zum Gesellschaftskapital ankommt. Diesem Gedanken trägt die Körperschaftssteuer insbesondere dadurch Rechnung, daß sie zu dem Normalsatz von 10 v. H. des Einkommens nach der prozentualen Höhe der Dividenden steigende Zuschläge vorsieht. Da ein Abzug der ausgeschütteten Beträge von dem der Körperschaftssteuer unterliegenden Geschäftsgewinne der Gesellschaften nicht stattfindet, die Dividenden aber auch beim Gesellschafter der ESt. und der Kapitalertragsteuer unterliegen, so findet allerdings faktisch eine dreifache Besteuerung dieser Beträge statt. Das ist an sich noch nicht grundsätzlich verwerflich, wenn man diesen Einkünften eine dementsprechend höhere steuerliche Tragkraft beimessen kann, als den nur durch die RESt. getroffenen Arbeitseinkommen und den nur zweimal, durch die RESt. und die den Ländern und Kommunen verbliebenen Realsteuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb sowie den nur durch RESt. und Kapitalertragsteuer belasteten Kapitalerträgen, wie den sog. Anlagepapieren, Hypotheken und persönlichen Darlehnsforderungen usw. Ob diese Frage nicht zu verneinen und die dreifache, einschließlich der Gewerbesteuer sogar vierfache Belastung der assoziierten Kapitalien nicht auf kurzsichtige Kapitalfeindschaft der heute herrschenden, unter dem Einflusse verhetzter und urteilsloser Arbeitermassen stehenden Regierung und Mehrheitsparteien zurückzuführen ist, liegt außerhalb des Rahmens dieser Abhandlung.

2. Objektive Steuerpflicht. a) Grundlegend für die Gestaltung jedes EStG. ist, von welchem Begriffe des steuerbaren Einkommens es ausgeht. Die bisherigen Landesgesetze bekannten sich in ihrer überwiegenden Mehrzahl zu der insbesondere von Fuisting und dem preußischen Oberverwaltungsgericht fortgebildeten sog. „Quellentheorie“, d. h. sie rechneten zum Einkommen nur die Erträge dauernder Quellen der Gütererzeugung. Dagegen hat eine insbesondere von Schanz vertretene Lehre den Einkommensbegriff erweitert auf den gesamten Reinvermögenszugang eines bestimmten Zeitabschnitts, also ohne Ausscheidung der Gewinne aus einmaliger Tätigkeit, einmaligen Veräußerungsgeschäften und grundsätzlich auch einschließlich der Erbschaften und Schenkungen. Das REStG. hat sich dieser letzteren, für den Steuerfiskus ja natürlich günstigeren Auffassung angeschlossen: steuerbares Einkommen ist die Gesamtheit der Einkünfte aus Grundbesitz, aus Gewerbebetrieb, aus Kapitalvermögen und aus Arbeit sowie auch „sonstiger Einnahmen ohne Rücksicht darauf, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Einkünfte handelt oder aus welchem rechtlichen oder tatsächlichen Grunde sie dem Steuerpflichtigen zugeflossen sind“, nach Abzug der Werbungskosten, Schuldzinsen und bestimmter anderer im Gesetz aufgeführter Ausgaben (§§ 4, 5, 13). Nicht nur mit dem Sprachgebrauch. sondern auch mit den Anschauungen des täglichen und wirtschaftlichen Lebens steht eine solche Ausdehnung des Einkommensbegriffs im Widerspruch. Kein Mensch versteht z. B. unter „Einkommen“ den Anfall eines ererbten oder geschenkten Landguts, den Gewinn bei nicht gewerbsmäßiger Veräußerung eines Gutes oder ganzen gewerblichen Unternehmens usw., und die wirtschaftlichen Anschauungen unterscheiden zwischen Vermögenszugängen, die unmittelbar, ohne das Einkommen zu berühren, dem Stammkapitale zufließen, und solchen, die über das Einkommen gehen, nämlich den an letzterem gemachten Ersparnissen. Mit dem „Einkommen“ verbindet sich, wenn sie auch nicht ausschlaggebend für die Begriffsbestimmung ist, die Vorstellung von denjenigen Einnahmen, auf deren zu erwartende Periodizität der Ausgabeetat der Einzelwirtschaft zugeschnitten werden darf ohne die Gefahr demnächstiger empfindlicher Einschränkungen. Solche einmalige Einnahmen

---

[2]) Verwaltungsarchiv Bd. XI, S. 488; Neuordnung der direkten Staatssteuer in Preußen S. 115—134.

tragen einen andern wirtschaftlichen Charakter als dauernde und bedürfen daher auch einer andern wirtschaftlichen Verwendung. Namentlich, soweit sie nicht im wesentlichen das Produkt einer körperlichen oder geistigen Arbeit sind, sind sie in noch höherem Grade als wiederkehrendes Arbeitseinkommen „unfundiert". Noch weniger wie fundiertes und unfundiertes quellenmäßiges Einkommen steuerlich gleich zu behandeln ist, darf das nun auch noch mit quellenmäßigen und einmaligen Einkünften geschehen. Die letzteren dürfen nicht unbesteuert bleiben, aber für ihre Besteuerung eignet sich nicht die Form der ESt., sondern die der Verkehrs- und Vermögenszuwachssteuern[3]).

Die Schwächen seines erweiterten Einkommensbegriffs sind auch dem REStG. nicht entgangen. Es sucht ihnen durch eine große Anzahl von Ausnahmen von der Regel, daß auch einmalige und gelegentliche Einkünfte zum steuerbaren Einkommen gehören, zu begegnen. Damit aber verfällt der Gesetzgeber in Prinziplosigkeit und Willkür und werden für die Praxis eine ungeheure Menge von Zweifeln und Streitfragen und in den Grenzfällen Ungerechtigkeiten ausgelöst.

Auf der andern Seite ist es verkehrt, den Begriff der Einkommens„quelle" i. S. der sog. Quellentheorie so eng auszulegen, wie dies namentlich seitens des preußischen Oberverwaltungsgerichts geschehen ist. Gerade der Charakter des Einkommens als der subjektiv zusammengefaßten Einkünfte weist darauf hin, in der Annahme einer einheitlichen Einkommensquelle viel weiter zu gehen wie die bisherige Rechtsprechung. Nicht jedes einzelne Wertpapier ist danach eine besondere Quelle, sondern regelmäßig das gesamte Kapitalvermögen oder doch die Gesamtheit gleichartiger, nach gleichen wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilender, gleichen wirtschaftlichen Gesetzen und Vorgängen folgender Kapitalanlagen, nicht das einzelne Dienstverhältnis eines Beamten, sondern bei jedem Hand- wie Kopfarbeiter die Arbeitsfähigkeit, ebenso wie bei einem Landgut dieses vermöge seiner Ertragsfähigkeit, nicht vermöge seiner einzelnen Ernte; das einzelne Dienstverhältnis beeinflußt den Erfolg der Quelle, der Arbeitsfähigkeit, wie die Witterung den eines Landguts, die Konjunktur den eines Gewerbes; es ist aber ebensowenig wie diese Momente selbst die Einkommensquelle.

b) Die Ausdehnung der Steuerpflicht auf nicht quellenmäßige, einmalige Einkünfte verlangt, daß zum Gegenstand der Besteuerung das Einkommen zur Zeit der Veranlagung bereits abgelaufener Jahre gemacht wird. Die meisten bisherigen Landesgesetze standen auf dem entgegengesetzten Standpunkt: Gegenstand der Besteuerung ist das Einkommen des Steuerjahres selbst; da oder soweit dieses aber bei einer regelmäßigen Veranlagung vor oder spätestens im Steuerjahre noch nicht feststeht, gilt die unwiderlegliche Rechtsvermutung, es werde gleich dem des Vorjahres oder des Durchschnitts mehrerer Vorjahre sein; nur ausnahmsweise wurden unter bestimmten Voraussetzungen allzu starke Abweichungen der späteren Wirklichkeit von dieser Rechtsvermutung durch Erhöhung oder Ermäßigung der veranlagten Steuer berücksichtigt. Im einzelnen gingen die Gesetze einen verschiedenen Weg, indem sie entweder zwischen feststehenden und schwankenden Einkünften unterschieden und erstere nach dem für das Steuerjahr zugesicherten Betrage, letztere nach den Durchschnittsergebnissen von Vorjahren heranzogen, oder indem sie stets abgeschlossene Jahresergebnisse zugrunde legten, aber bei Buchführung einen mehrjährigen Durchschnitt, sonst das letzte Jahresergebnis. Mit Vorausschätzungen und Rechtsvermutungen über das künftige Einkommen ist natürlich nicht zu arbeiten, wenn letzteres auch zufällige, einmalige Einnahmen umfaßt. Deshalb macht das REStG. das tatsächliche Einkommen des letzten Jahres zum Steuerobjekt. Dann ist natürlich kein Raum für eine nachträgliche Anpassung der Steuer an das ja gar nicht ihren Gegenstand bildende Einkommen des Steuerjahres, und es kann sich infolgedessen die Steuer nicht an die zur Zeit ihrer Fälligkeit vorhandene Leistungsfähigkeit des Pflichtigen anpassen. Auf dem Wege der Einbehaltung eines Teiles der einzelnen Einkünfte für den Steuerfiskus behufs Verrechnung auf die spätere Steuer, die sog. Erhebung der Steuer an der Quelle, läßt sich dem nicht abhelfen, sondern nur eine gewisse Sicherung des Eingangs der Steuer für den Fiskus erreichen; denn aus der einzelnen Einnahme läßt sich kein Schluß auf die Höhe des Gesamteinkommens und die danach anzuwendende Steuerstaffel ziehen. Außerdem wirkt sie außerordentlich ungleichmäßig, je nachdem der Steuerpflichtige gerade in dem Augenblicke der Fälligkeit einer Einnahme diese in voller Höhe wirtschaftlich mehr oder weniger dringend

[3]) Vgl. meinen Aufsatz „Die kommende Reichseinkommensteuer" in der Deutschen Wirtschafts-Zeitung, XVI. Jahrg., S. 69ff.

bedarf. Eine z. Z. dem Reichstage vorliegende Novelle zum REStG. will jedoch trotz Beibehaltung der Steuerpflicht einmaliger Einkünfte zur Besteuerung des Einkommens des Steuerjahrs selbst zurückkehren, aber wegen Erstreckung der Steuerpflicht auf einmalige Einkünfte durch nachträgliche Veranlagung nach Ablauf des Steuerjahres.

c) Von den beiden wesentlichsten Verschiedenheiten in der individuellen Steuerkraft gleich hoher Einkommen, nach der Art des Einkommens und nach der Zahl der darauf angewiesenen Personen, hat man der erstern Rechnung zu tragen gesucht durch eine Kombination der ESt. mit Ertragsteuern auf die — relativ sicheren — Erträge der Quellen des Besitzeinkommens im Gegensatze zu dem wegen seiner Abhängigkeit von Leben und Gesundheit unsichereren Arbeitseinkommen oder mit einer besonderen Steuer auf das Vermögen als die Quelle der fundierten Einkommen oder endlich durch höhere Einkommensteuersätze auf den fundierten als auf den unfundierten Einkommensteil. Bei dem Zusammenwirken von Besitz und Arbeit zur Erzielung des gemeinhin in voller Höhe als Besitzeinkommen aufgefaßten Einkommens und bei der unübersehbaren Verschiedenheit des Einflusses des Besitzfaktors einerseits, des Arbeitsfaktors andererseits, wofür sich keine allgemeinen Regeln aufstellen lassen, führt nur die Verbindung einer ESt. mit einer nominellen, d. h. wegen ihrer geringen Höhe ohne Inanspruchnahme des Stammvermögens aus dessen Ertrag zu bestreitenden Vermögensteuer zu einer befriedigenden Lösung des Problems. Denn es werden dadurch alle Arten der Quellen des fundierten Einkommens auf diejenige zurückgeführt, die noch am reinsten Kapitalertrag ohne wesentliche Beimischung von Arbeitsertrag liefert, auf ein Geldkapital, und es wird durch das Zurückgehen auf die für die Quelle zu erzielenden Preise ein Merkmal gefunden, in dem sich der in der Verkehrsanschauung dem Ertrage beigemessene Grad von Sicherheit und Nachhaltigkeit ausdrückt[4]). Dazu bedarf es aber einer periodischen Vermögensteuer. Eine einmalige, wenn auch auf einen langen Zeitraum verteilte, wie das Reichsnotopfer, vermag die Aufgabe nicht zu erfüllen, weil sie mangels regelmäßiger Neuveranlagung den Zusammenhang mit der ESt. verliert: das am 31. Dezember 1919 vorhanden gewesene Vermögen bietet keinen Maßstab dafür, wieviel von dem in späteren Jahren erzielten Einkommen fundiertes ist. Hier kann, allerdings nur in der einen Richtung der Berücksichtigung der Vermögensvermehrungen, nicht auch in der anderen einer solchen der Vermögensminderungen, eine Vermögenszuwachssteuer nach Art der Besitzsteuer ergänzend einsetzen. Real- (Ertrag-) Steuern neben einer solchen auf einen langen Zeitraum verteilten, aber regelmäßig ein für allemal veranlagten einmaligen, effektiven Vermögensteuer und einer Vermögenszuwachssteuer können bei zweckmäßiger, von einheitlichen Gesichtspunkten geleiteter Gestaltung das Ziel gerechter Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit dadurch fördern, daß sie zur Erfassung eines nach Veranlagung der einmaligen Vermögensteuer eingetretenen Wachstums der objektiven Steuerkraft der Einkommensquellen beitragen, das in einem Vermögenszuwachs wegen unwirtschaftlicher Benutzung der Quellen oder Verbrauchs ihrer Erträge keinen Niederschlag findet. Realsteuern, deren Ausbau nicht in derselben Hand wie die ESt. und die Vermögensteuern liegt und nicht unter dem Gesichtspunkt der Besteuerung nach Leistung und Gegenleistung steht, werden in der Regel dieser Aufgabe nicht gerecht werden. Dem Vorwurf, daß Vermögenszuwachssteuern den Sparsamen härter als den Mindersparsamen treffen, muß man zu begegnen suchen durch ein System von Verbrauchsteuern, die zu einer mit der Entbehrlichkeit des Verbrauchs steigenden Belastung der Verbraucher zu führen haben. Eine Verbindung der Vermögens- und Vermögenszuwachssteuer mit solchen Verbrauchsteuern verdient, da letztere sich automatisch dem individuellen Verbrauch anpassen, den Vorzug vor derjenigen mit notwendig nur nach Durchschnittsverhältnissen gehenden, willkürlich gegriffenen Steuern nach der „Ersparnismöglichkeit", d. h. Sondersteuern oder Steuerzuschlägen auf das über gewisse Beträge hinausgehende, aber nicht ersparte Einkommen.

d) Der Verschiedenheit der Steuerkraft gleich hoher Einkommen nach der Zahl der darauf angewiesenen Personen ist im Rahmen der ESt. durch eine nach dieser Zahl abgestufte Freilassung eines Einkommensbetrages (steuerfreies Existenzminimum) oder durch die Staffelung der Steuersätze oder durch beides Rechnung zu tragen, wie andererseits der

---

[4]) Vgl. Näheres bei Strutz, Neuordnung der direkten Staatssteuer, S. 33—48.

mit der Höhe des Einkommens steigenden und fallenden Steuerkraft der Einkommenseinheit durch Pro- oder Degression der als Steuer von dem Einkommen beanspruchten Bruchteile. Der gemeinsame Grundgedanke dieser Maßnahmen ist, daß, je höher das Einkommen und je geringer die darauf angewiesene Personenzahl ist, um so entbehrlichere Aufwendungen mit ihm bestritten werden können, um so weniger empfindlich also die Wegsteuerung derselben Quote ist. Folgerichtig muß, wie es nach dem REStG. im Gegensatze zu den bisherigen ESt.-Gesetzen der Fall ist, das steuerfreie Existenzminimum von jedem Einkommen, gleichviel, wie hoch es ist, steuerfrei bleiben, nicht bloß ein jenes überhaupt nicht übersteigendes Einkommen. Vollkommen verfehlt war es, und es ist von mir daher seit jeher bekämpft worden, daß unter den für die Berücksichtigung der Personenzahl in Betracht kommenden Angehörigen die Ehefrau nicht mitgezählt wurde; auch in dieser Hinsicht hat das REStG. Wandel geschaffen. Unmittelbarer auf das Ziel, Berücksichtigung des nach dem Familienstand verschiedenen relativ freien Einkommensteils, geht auch der vom REStG. beschrittene Weg verschieden hoher steuerfreier Existenzminima los, als der z. B. des preußischen EStG. einer Ermäßigung der Steuersätze nach der Personenzahl.

Doch ist jenes Mittel des REStG. nur dann voll wirksam, wenn entweder die Steuerstufen so klein sind, daß unter allen Umständen die Versetzung in eine niedrigere Stufe eintritt, oder wenn die progressive Steuer keine tarifierte, sondern wie die RESt. eine rein quotale und nach dem Anstoßsystem gestaffelte, sog. durchgestaffelte, ist. Die rein quotale oder prozentuale Steuer, bei der der Steuersatz in einem bestimmten Prozentsatz des Einkommens besteht, hat vor der tarifierten mit festen Sätzen für alle in dieselbe Stufe fallenden Einkommen auch den Vorzug, daß innerhalb der einzelnen Steuerstufe jedes Einkommen mit demselben Bruchteil herangezogen wird, nicht das der untern Stufengrenze näher liegende mit einem höhern als das der obern Stufengrenze sich mehr nähernde. Die Durchstaffelung aber vermeidet die Ungleichmäßigkeiten, die an den Stufengrenzen entstehen, wenn der höhere Steuersatz der Stufe, in die das Gesamteinkommen fällt, auf dieses angewendet wird, und sie gestattet ferner eine folgerichtige Durchführung der Progression, ohne schließlich dahin zu kommen, daß die Steuer 100 v. H. des Einkommens erreicht und übersteigt. Sie wird endlich dem Grundgedanken der Schonung der das überhaupt steuerfreie Existenzminimum übersteigenden Einkommen in dem Maße, in dem sie sich immerhin nur diesem Minimum nähern, und dem Gesichtspunkte gerechter, daß jede weitere über letzteres hinausgehende Einkommenseinheit zur Befriedigung immer weniger unentbehrlicher Bedürfnisse verfügbar, in diesem Sinn immer freieres Einkommen und daher immer steuerkräftiger wird.

e) Es ist aber schon oben darauf hingewiesen, daß das Existenzminimum und die freie Einkommensquote nicht bloß von dem Familienstande, der Höhe und Art des Einkommens, sondern auch von örtlichen Verhältnissen, von der Gesundheit u. dgl. abhängen. Hier ist ferner noch hervorzuheben, daß sie sich einerseits mit der allgemeinen Preisgestaltung, mit andern Worten mit der Kaufkraft des Geldes ändern, und daß andererseits der steuerlichen Schonung des nicht freien Einkommens teils wegen des Überwiegens der kleinen und mittleren Einkommen durch das Finanzbedürfnis des Steuerberechtigten enge Grenzen gezogen sind. Solange dieses ein bescheidenes und die Steuer infolgedessen überhaupt niedrig ist, spielen jene Fragen praktisch überhaupt keine oder eine sehr geringe Rolle; die letztere wird aber um so bedeutender, zu je schärferer Anspannung der Steuer der Finanzbedarf nötigt; um so hinderlicher stellt sich dann der letztere einer Berücksichtigung jener Gesichtspunkte in den Weg. Nur in sehr bescheidenem Maße kann dann individuellen Ausnahmeverhältnissen durch besondere Ermäßigungen wegen Krankheit usw. Rechnung getragen werden. Örtlichen Verschiedenheiten in den Lebensbedingungen kann ein allgemeines Gesetz für einen großen Staat überhaupt nicht gerecht werden, ebensowenig einem raschen Wechsel in der Kaufkraft des Geldes, wie insbesondere einer, noch dazu regelmäßig mit einem Wachsen des staatlichen Finanzbedarfs Hand in Hand gehenden Geldentwertung. Dagegen läßt sich allerdings der verschiedenen Fühlbarkeit einer gleichen Steuerlast, je nachdem, ob das Einkommen ohnehin schon gesunken oder aber gestiegen ist, durch Hinzufügung einer Einkommensvermehrungs- (Mehreinkommen-) Steuer Rechnung tragen.

f) Auch alle sonstigen Vervollkommenheiten, die jeder einzelnen Steuer für sich allein anhaften, werden natürlich, je höher sie steigt, um so fühlbarer. Bei der ESt. ist aber der Steuerpflichtige

am allerwenigsten in der Lage, sie für sich durch seine wirtschaftlichen Maßnahmen zu mildern. Aus der bloßen Tatsache, daß er ein Einkommen von bestimmter Höhe erzielt hat, folgt, daß er zu bestimmten Terminen, auf die er keinen Einfluß hat und die ihm wirtschaftlich sehr unbequem liegen können, bestimmte Bruchteile dieses Einkommens als Steuer abführen muß, und eine Zerlegung der Jahressteuer in allzuviel kleine Raten verbietet sich aus Gründen der Erhebungstechnik und Erhebungskosten. Der unentrinnbare Zwang, zu bestimmten Terminen auf einmal hohe Beträge als Steuer abführen zu müssen, wie auch schon die unvermeidlichen Formen und Belästigungen der Veranlagung wirken auf die Steuerpflichtigen verstimmend. Die Einziehung der Steuer durch denjenigen, von dem der Steuerpflichtige seine Einkommensbezüge erhält, in Gestalt der Einbehaltung und Abführung des darauf entfallenden Steuerbetrags an die Steuerkasse, ein Verfahren, wie es das REStG. beim Arbeitseinkommen und die Kapitelertragsteuer vorsehen, ist nur bei gewissen Arten von Einkommensbezügen möglich und auch dort umständlich und lästig. Gerade, wo dieses Verfahren in anderer Hinsicht am ehesten durchführbar ist, bei dem Arbeitseinkommen, unterliegt es namentlich in Zeiten von Lohnbewegungen und gespannter Verhältnisse zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern den schwersten Bedenken. Es verschlechtert diese Verhältnisse noch mehr, ruft neue Lohnbewegungen zum Schaden des Wirtschaftslebens hervor und führt, wenn diese Erfolg haben, zu einer gerade Wesen und Absicht der ESt. widerstreitenden Überwälzung der Steuer auf den Arbeitgeber und von diesem auf Verbraucher, die dann, ohne ihrerseits zu einer Überwälzung der eigenen Steuer, geschweige denn zu einer Weiterwälzung der auf sie fortgewälzten Steuern jener Arbeitnehmer in der Lage zu sein, auch diese noch tragen müssen, obwohl sie, wie heute die weitesten Kreise des Mittelstandes, den allerbedrängtesten Schichten angehören.

3. Weil die ESt. somit neben ihren Vorzügen eine ganze Reihe von Mängeln aufweist, die sich durch keinerlei noch so feine Ausgestaltung beseitigen lassen und, je höher sie angespannt wird, um so fühlbarer werden, verträgt sie keine zu weit gehende Anspannung, ohne daß schließlich die Mängel die Vorzüge vor andern Steuern überwiegen, und bedarf sie mit steigender Höhe um so mehr der Ergänzung durch andere Steuern, die vielleicht der Vorzüge der ESt. entbehren, aber dafür auch deren Schattenseiten nicht aufweisen; die Mängel der ESt. wie jener andern Steuern müssen durch die infolge der Kombination der Steuern mögliche geringe Anspannung jeder einzelnen gemildert werden. Die Steuern sind nun einmal notwendige Übel, deren jedes seine spezifischen wirtschaftlichen Störungssymptome hat, und solcher Störungen werden mehrere verschiedene leichteren Grades leichter ertragen, als wenigere, aber schwereren Charakters. Die der ESt. eigentümlichen Schwächen aber, die nur durch andersartige Steuern gemildert werden können, auszugleichen, soweit dies möglich ist, sind neben den oben erwähnten andern direkten Steuern die indirekten berufen und geeignet, sowenig diese auf der andern Seite die direkten Steuern und insbesondere die ESt. ersetzen können. So sind die sog. Verkehrssteuern das geeignetere Mittel zur Erfassung einmaliger Einkünfte. Verbrauchsteuern aber haben, wie teilweise schon berührt, hinsichtlich ihrer Gegenstände und ihrer Erhebungsart richtig gestaltet, u. a. namentlich folgende Vorzüge vor einer übermäßig angespannten ESt. voraus: einerseits Möglichkeit für den Steuerpflichtigen, seine Ausgaben und damit seine Steuerlast bis zu einem gewissen, mit der Entbehrlichkeit des steuerpflichtigen Verbrauchs zunehmenden Grade seiner wirtschaftlichen Lage anzupassen und durch Einschränkung seines Verbrauchs den freien Einkommensteil zu steigern, andrerseits Erfassung des für entbehrlichen Aufwand verbrauchten, den Vermögens- und Vermögenszuwachssteuern entgehenden freien Einkommens, ferner die von den Entschlüssen des Steuerpflichtigen mindestens beeinflußbare Verteilung der Steuerlast auf viele einzelne kleine Raten und ihm wirtschaftlich bequeme Zeitpunkte, und endlich die den Abgabencharakter nicht in die Erscheinung treten lassende Verhüllung der einzelnen Steuerleistung in den Kaufpreis der verbrauchsteuerpflichtigen Ware. Voraussetzung dafür, daß diese Vorzüge wirklich eintreten und nicht durch Nachteile erstickt werden, ist allerdings eine geschickte Gestaltung der Verbrauchsteuern und namentlich eine richtige Auswahl der steuerpflichtigen Gegenstände, insbesondere nach dem Gesichtspunkt einer mit dem Grade der Entbehrlichkeit zunehmenden Belastung des Verbrauchs.

---

11. Abschnitt.

Der Ausbau der Erbschaftssteuer.

Von Dr. Georg von Schanz,
o. Professor der Nationalökonomie an der Universität Würzburg.

Literatur:

G. Schanz, Studien zur Geschichte und Theorie der Erbschaftssteuer. Finanzarchiv 17 (1900), S. 1—62; 18 (1901), S. 553—695. — Derselbe, Erbschaftssteuern in Deutschland und einigen anderen deutschen Staaten. Finanzarchiv 2 (1885), S. 876f. — Derselbe, Vergleichende Untersuchung der Erbschaftssteuererträge in Deutschland und im Auslande. Finanzarchiv 15 (1898), S. 622f. — Derselbe, Artikel „Erbschaftssteuer" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Jena 1909, Bd. III, S. 1049—1091; daselbst auch reiche Literaturangaben. — Für die seitdem erschienene Literatur ist die jährlich im Finanzarchiv veröffentlichte Finanzbibliographie von Dr. Segner eine gute Quelle. — Hier seien noch erwähnt: G. Miserocchi, L'imposta sulle successioni in Europa. Appunti di legislazione comparata. Foligno 1916. — Prof. E. Großmann, Die Besteuerung der Erbschaften in den wichtigeren europäischen Staaten mit besonderer Rücksicht auf die schweizerische Finanzreform. (Schriften des Instituts für internationalen Austausch fortschrittlicher Erfahrungen, Heft 4. Bern 1917.)

I.

Die Erbschaftssteuer[1]) reicht weit zurück in der Geschichte, ist aber Gegenstand lebhaften Kampfes bis in unsere Tage. Das rührt daher, daß sie nicht nur eine stark finanzpolitische, sondern eine noch stärkere sozialpolitische Seite hat und an den empfindlichsten Stellen der menschlichen Strebungen einsetzt. Ganz entgegengesetzte Weltanschauungen kommen bei ihr zum Austrag, weshalb die einen sie ebensosehr verabscheuen, als andere sie als Mittel zur Umgestaltung der Wirtschaftsverfassung schätzen und preisen.

Man nimmt an, daß bereits im 7. Jahrhundert v. Chr. bei den Ägyptern die Erbschaftssteuer ein Glied der Besitzveränderungsabgaben bildete. In einem Papyrus über eine im Jahr 117 v. Chr. spielende Klagsache wird ein Gesetz erwähnt, wonach jede Erbschaft in ein öffentliches Register eingetragen und eine Abgabe, wahrscheinlich 10%, entrichtet werden mußte, widrigenfalls die Erbschaft verwirkt wurde.

In Rom sehen wir sie zuerst im Jahr 40 v. Chr. in der Gestalt auftauchen, daß jeder, der durch ein Testament Vermögen erhielt, einen Teil, vermutlich 5%, an den Staatsschatz abzugeben hatte. Im Jahr 6 nach Chr. führte Augustus eine generelle Erbschaftssteuer von 5% ein, um mit ihrem und dem Erträgnis einer Auktionssteuer (1%) und Sklavenverkaufsabgabe (4%) eine Pensionskasse für ausgediente Soldaten zu speisen. Von dieser vicesima hereditatium blieben befreit die ganz nahen Verwandten und die Dürftigen, auch traf sie nur römische Bürger. Der Senat war großer Gegner der Steuer, und nur mit Mühe wurde sie durchgesetzt. Sie erhielt sich mehrere Jahrhunderte, ist noch 238—244 n. Chr. nachweisbar, unter Justinian (527—565) war sie nicht mehr vorhanden.

Im Mittelalter finden wir — abgesehen von ähnlichen Abgaben im Gefolge des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses — die Erbschaftssteuer wieder als öffentliche Steuer in den fortgeschrittenen italienischen Stadtstaaten: 1395 in Genua, im 15. Jahrhundert bestand sie in Florenz, 1565 wurde sie eingeführt in Venedig mit 5%, jedoch freilassend den 1. und 2. Verwandtschaftsgrad.

[1]) Über ihre Einreihung unter die direkten oder indirekten Steuern vgl. Schanz, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., III. Bd., S. 1049.

Ob man bei den Türken die in den 1566 gesammelten Kanones Solimans erwähnte 10 prozentige Erbschaftssteuer an den Sultan hierher rechnen darf, mag dahingestellt bleiben[2]).

Im 16. Jahrhundert dringt sie über die Alpen. Wir begegnen ihr in den Niederlanden, wo der Krieg gegen die Spanier sie in der Provinz Utrecht 1591, in der Provinz Holland 1598, in der Provinz Zeeland 1599 erstehen ließ. Die übrigen holländischen Provinzen folgten 1621—1670. Überwiegend zeigte sie hier den Charakter der Besitzveränderungsabgabe, ließ demzufolge keine Schulden abziehen.

In Deutschland stoßen wir auf sie 1526 in Überlingen[3]). Besonders warm setzte sich für die Erbschaftssteuer der Humanist Sturm ein, der — schon 1572 hatte er brieflich sich in diesem Sinn geäußert — in einer 1598 veröffentlichten Schrift die altrömische vicesima dem Reiche empfahl, um wirksame Mittel zur Abwehr der Türken zu schaffen. Bei den deutschen Finanzschriftstellern nun ständig beachtet, fand sie auch immer mehr Eingang in die Praxis, zuerst gegen Ende des 16. Jahrhunderts als Kirchensteuer in Mitteldeutschland, 1622 im baden-durlachischen Landrecht in der bezeichnenden Form, daß nur Seitenverwandte vom 7. bis 10. Grad 10 % zu zahlen hatten, darüber hinaus aber nicht mehr erben konnten. 1624 führte Braunschweig-Lüneburg eine Kollateralabgabe von 2%, Mecklenburg 1632 eine solche von 5%, Hamburg 1647 eine solche von 10%, letzteres aber nur über Neffen und Nichten hinaus, ein.

Im 18. Jahrhundert dehnte sich die Erbschaftssteuer namentlich in Mitteldeutschland aus, um mit ihrem Ertrag die Zucht- und Waisenhäuser zu erhalten. Nach den napoleonischen Kriegen wurde sie almählich in allen deutschen Staaten — mit Ausnahme Waldeck — heimisch.

Wie in Deutschland, so war auch in andern Länder die Erbschaftssteuer zu einer willkommenen Einnahme geworden. Nach ihr griffen England 1694, Frankreich 1703, Österreich 1759, Norwegen und Dänemark 1792, die Helvetik 1798; heute herrscht sie, sich immer schärfer ausprägend, im größten Teil der Welt.

II.

Die Berechtigung und Vorzüge der Erbschaftsteuer springen ins Auge. Sie trifft Leute, die aus einem Nachlaß bereichert, in ihrer Leistungsfähigkeit gestärkt werden, und zwar zumeist, ohne daß sie selbst dafür entsprechend Mühe und Sorgen aufgewendet haben. Die Steuer trifft auch diejenigen, die man wirklich treffen will; sie ist die einzige Steuer, die absolut unabwälzbar ist; sie knüpft an eine nicht zu verheimlichende Tatsache, den Todesfall, an; die Hinterziehung läßt sich zwar nicht vermeiden, aber doch sehr einengen; der Ertrag der Erbschaftssteuer wächst mit dem zunehmenden Wohlstand und der Entwertung des Geldes, in größeren Gebieten ist sie in ihrem Aufkommen wenig beeinflußt von den Schwankungen des Wirtschaftslebens, sie stützt die Kontrolle der allgemeinen direkten Steuern, besonders der Einkommen- und Vermögenssteuern. Bei Fern- und Nichtverwandten wird sie nicht schwer empfunden, weil sie sozusagen von etwas bezahlt wird, was man noch nicht hatte. Nicht mit Unrecht hat der Volksmund in Baden und anderwärts bei diesen von einem „Lacherbengeld" gesprochen.

Strittiger wird die Frage ihrer Berechtigung, wenn die Erbschaftssteuer auch auf die Ehegatten und Kinder sich bezieht. Sie haben vielfach nicht die Empfindung, daß sie neu bereichert werden, zumal wenn sie das Vermögen haben miterwerben helfen und die Kinder aus dem Familienhaushalt noch nicht ausgeschieden sind[4]), wobei immerhin bedeutsam bleibt, daß die den Nachlaß Erhaltenden mit dem Tode des Erblassers frei über das Erhaltene verfügen können. Besteht, wie in England, die schärfste Gütertrennung zwischen Mann und Frau, Eltern und Kindern, so wird das die Besteuerung erleichtern.

Sobald die Erbschaftssteuer die nächsten Verwandtschaftsgrade und damit von Zeit zu Zeit alles Vermögen ergreift, liegt nahe, sie gegebenenfalls als Ersatz für eine jährlich wiederkehrende,

---

[2]) Morawitz, Die Türkei im Spiegel ihrer Finanzen, Berlin 1903, S. 4.

[3]) Gierke, Untersuchungen zur deutschen Rechtsgeschichte, 44. Heft 1893, S. 144.

[4]) Schon Adam Smith (V. Buch, 2. Kap.) vertritt die Ansicht, daß Kinder, die noch in der Familie sind, anders zu behandeln seien, als die bereits selbständig gewordenen.

viel lästiger empfundene Vermögenssteuer zur Sonderbelastung des fundierten Einkommens zu benützen, wie dies auch ausgesprochenermaßen 1853 in England, 1894 und 1896 in Hamburg und Lübeck geschah und 1890 in Preußen beabsichtigt war. Die hohe Erbschaftssteuer sollte sozusagen einige 30 Vermögensjahresraten, die bis zum Tode des Erblassers gestundet blieben, vertreten.

Die Erbschaftssteuer hängt aber auch eng mit dem Erbrecht zusammen. Das zur Herrschaft gekommene Intestaterbrecht hat, um den Nachlaß zur Verteilung zu bringen, die Blutsverwandtschaft zugrunde gelegt, hierbei die Frau den Blutsverwandten mehr oder weniger gleichstellend. Das erscheint auch zweckmäßig; es entscheiden bei diesem Verteilungsgrund nicht nur leicht nachweisbare Merkmale, sondern er knüpft auch an die unbestreitbare Tatsache an, daß die nächsten Blutsverwandten und Ehegatten sich wirklich am nächsten stehen, der soziale Zusammenhang unter ihnen am lebhaftesten ist. Die Eltern arbeiten füreinander und für ihre Kinder, dieser Trieb sichert wesentlich die Ökonomie und Gesittung der Gesellschaft. Ebenso ist das Aszendentenerbrecht wohl begründet; wenn Kinder, ohne selbst Kinder zu hinterlassen, sterben, so erscheint es als billig, daß ihr Nachlaß an ihre Eltern, die so viele Opfer für sie gebracht, zurückfällt. Das Gefühl der Zusammengehörigkeit ist auch noch lebendig bei Geschwistern und ihren Kindern, nimmt aber darüber hinaus rasch ab. Viele Aufgaben, welche die frühere Großfamilie erfüllt hat, sind an den Staat übergegangen; es gilt dies besonders für die gesetzliche Unterhaltspflicht, die sich nur noch auf die direkte Linie beschränkt. Auch Vormundschaft, Erziehung, Gerichtsbarkeit sind ganz oder teilweise Sache der Gemeinschaft geworden. Daraus ist die Forderung entstanden, das Intestaterbrecht der entfernteren Verwandtschaftsgrade aufzuheben[5]), und die Gesetzgebung zeigt mehrfache Anläufe in dieser Richtung[6]). Auch der Entwurf des deutschen BGB. wollte, daß über die Urgroßeltern und deren Abkömmlinge (vierte Ordnung) hinaus nur noch die entfernteren Voreltern des Erblassers (fünfte Ordnung), nicht aber auch deren Abkömmlinge und die ferneren Blutsverwandten zur gesetzlichen Erbfolge zu berufen seien. Wenn also weder ein Verwandter der 1. bis 5. Ordnung noch ein Ehegatte des Erblassers vorhanden war, sollte der Fiskus, und zwar der Regel nach der Fiskus des Bundesstaates, dem der Erblasser zur Zeit des Todes angehörte, gesetzlicher Erbe sein. Der Deutsche Reichstag stimmte aber diesem Vorschlag nicht zu und beließ es bei der gesetzlichen Erbfolge in infinitum. In einem besonderen Entwurfe vom 3. November 1908 machte die Reichsregierung einen andern Versuch; da es ihr hierbei auch um eine einigermaßen beachtliche Einnahme zu tun war, sollte nur noch den eigenen Kindern und Eltern des Erblassers, seinen Geschwistern und deren Abkömmlingen das gesetzliche Erbrecht bleiben; die Großeltern waren noch zugelassen, aber nur als Vorerben, während der Fiskus Nacherbe werden sollte; den Abkömmlingen der Großeltern, die ausgeschlossen waren, wurden aber gewisse Erleichterungen beim käuflichen Erwerbe von Gegenständen des Nachlasses eingeräumt. So waren Haushaltgegenstände und Gegenstände des persönlichen Gebrauchs zu einem auf die Hälfte ermäßigten Werte abzugeben, der Kaufpreis von dauernd land- oder forstwirtschaftlich benützten Grundstücken, sofern hierdurch die Befriedigung der Nachlaßgläubiger nicht gefährdet wurde, auf 90% des Ertragswerts (= 25fache des Reinertrags) zu bemessen. Die Testierfreiheit blieb unberührt. Man konnte also dem Zugriff des Fiskus ausweichen, sofern nicht durch vorzeitigen Tod oder geistige Umnachtung usw. das Testament verhindert wurde. Selbst bei dieser Ordnung erwartete man nur einen Ertrag von 25 Millionen M., wovon aber $^3/_4$ = 19 Millionen M. die Einzelstaaten an das Reich abzuliefern hatten. Auch dieser Entwurf scheiterte im Reichstag. Ein dritter Versuch der Reichsregierung im Jahre 1913 führte ebenfalls nicht zu einem Erfolg: der Entwurf glich in der Hauptsache dem früheren[7]).

[5]) Siehe Näheres über die Vorschläge von Hilgard (1847), Brater (1848), Munzinger (1874), Bluntschli (1879), Umpfenbach (1874), v. Scheel (1877) in meinem Aufsatze „Studien zur Geschichte und Theorie der Erbschaftssteuer, Finanzarchiv 18 (1901), S. 643f.

[6]) Beispiele aus älterer und neuerer Zeit siehe in meinem Aufsatz im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Auf., III. Bd., S. 1052f.

[7]) Siehe Näheres im Finanzarchiv 26 (1909), S. 205f.; 27 (1910), S. 207f.; 31 (1919), S. 267f. Versuche, 1919 im Reichstag das Erb- und Pflichtteilsrecht des Reiches in das neue Erbschaftssteuergesetz hineinzuarbeiten, mißlangen ebenfalls. Finanzarchiv 37 (1920), S. 198.

Ist theoretisch die Begrenzung des Erbrechts in den entfernteren Graden der Verwandtschaft wohl zu vertreten[8]), so kann man doch darüber streiten, ob sie sehr praktisch ist[9]); der Staat belastet sich mit der Verwaltung und Realisierung des Ererbten, wozu er sich nicht gerade sehr eignet und was ihm viele Kosten verursacht. Er kann leichter und sicherer durch eine hohe Besteuerung dieser Grade zum Ziele gelangen. Ein allmähliches Abnehmen der Steuersätze mit der Nähe der Verwandtschaft ergibt sich dann von selbst. Ohne Zurückgreifen auf erbrechtliche Erwägungen ist die allgemein durchgedrungene Abstufung der Steuersätze nach der Verwandtschaft nicht zu begründen. Auch der in manchen Staaten (Holland, Belgien, Zürich, Freiburg in der Schweiz) gemachte Unterschied in der höheren und niederen Belastung, je nachdem der Erwerb auf Testament oder Intestaterbrecht beruht, führt sich darauf zurück.

Neben den erbrechtlichen Gesichtspunkten können noch andere sozialpolitische Tendenzen in der Erbschaftssteuer sich geltend machen, so namentlich die Absicht, die großen Vermögensunterschiede abzubauen. Das führt dann zu sehr hohen Progressivsätzen nach der Höhe des Anfalls, zur scharfen Mitheranziehung der Ehegatten und Kinder, zu besonderen Nachlaßsteuern[10]), zur Steigerung der Steuer in dem Maße, als ein Erwerber schon Vermögen hat[11]), eventuell überhaupt zu einer Negierung des Erbrechts unter den nächsten Verwandten. Bekanntlich vertrat schon der Schüler St. Simons Bazard (1791—1832) die Forderung, daß der Familie das Erbrecht zu entziehen und dem Staat zu übertragen sei, weit gingen auch Bentham (1748—1832), J. St. Mill 1848 und andere bis in unsere Tage. Noch jüngstens wollte ein Ungenannter sogar das Kindeserbe nicht erst beim Tode der Eltern, sondern anticipando schon vom 20. Lebensjahr ab ganz oder zur Hälfte vom Staat weggenommen wissen[12]).

Es braucht nicht hervorgehoben zu werden, daß diese Ideen viel Widerspruch ausgelöst haben. Die völlige Negierung des Erbrechts bedeutet zwar keine volle Sozialisierung, greift aber doch die Gesellschaft an der Wurzel an, fördert den Unfleiß und die Verschwendung und zerstört wertvolle Triebe des Menschen. Bis jetzt haben die Kulturstaaten hiervor zurückgeschreckt.

Schließlich vermag die Erbschaftssteuer auch bevölkerungspolitischen Bestrebungen dienstbar gemacht zu werden, wie dies Frankreich in dem Finanzgesetz vom 31. Dezember 1917 in seiner Nachlaßsteuer versucht hat[13]) und auch bei uns vorgeschlagen wurde[14]).

III.

Der zur Verfügung stehende Raum verbietet es, auch nur in großen Strichen die tatsächliche, oft sehr komplizierte Entwicklung darzulegen, die die Erbschaftsbesteuerung in den wichtigsten Staaten im 19. und 20. Jahrhundert genommen hat. Ich verweise auf die eingangs gegebene Literatur. Im allgemeinen sind die westeuropäischen Staaten, besonders England und Frankreich, früher dazu übergegangen, sie auszunützen und die Deszendenten und Ehegatten, auf die drei Viertel des sich vererbenden Vermögens trifft, mit zur Steuer heranzuziehen. In Deutschland ist erst im 20. Jahrhundert es zu einer durchgreifenden Ausgestaltung gekommen, nachdem lange vorher vergeblich hierzu Anregung gegeben worden war[15]).

---

[8]) Ein Hauptagitator für die Begrenzung des Erbrechts und selbst der Testierfreiheit war Bamberger. Von seinen Schriften seien erwähnt: Erbrechtsreform, ein sozialpolitischer Vorschlag zur Befestigung der Reichsfinanzen 1908; Für das Erbrecht des Reichs 1912; Finanzvorschläge 1915; Kriegsgewinnsteuer und Kriegserbschaftssteuer 1916; Erbrecht des Reichs und Erbschaftssteuer 1917.

[9]) Vgl. auch R. Schott, Die Erbschaftssteuer der Frauen und Kinder und unser bürgerliches Recht. Leipzig 1912.

[10]) Die Konfiskation jedes Nachlasses über ein mäßiges Vermögen hinaus verlangt W. Rathenau, Probleme der Friedenswirtschaft, Berlin 1917; Von kommenden Dingen, Berlin 1917.

[11]) Diesen Gedanken hat schon Karl Brater in seiner Schrift „Die Reform des Erbrechts zugunsten der Notleidenden", München 1898, geäußert.

[12]) Vgl. darüber Finanzarchiv 37 (1920), S. 682.

[13]) Finanzarchiv 37 (1920), S. 86 (die Nachlaßsteuer steigt in ihren Sätzen mit der Größe des Vermögens und Abnahme der Kinderzahl); vgl. auch A. Worms, Natalité et regime successoral. Paris 1917.

[14]) Kuczynski und Mansfeld, Der Pflichtteil des Reiches; ein Vorschlag zu praktischer Bevölkerungspolitik. Berlin 1917.

[15]) Vgl. auch meine Vorschläge im Aufsatz „Sparsteuer oder progressive Erbschaftssteuer" Finanzarchiv 15 (1898), S. 124.

In Deutschland war der Ausbildung der Erbschaftssteuer im 19. Jahrhundert lange abträglich ihre Einzwängung in die Stempelgesetze, die in der Hauptsache Gebühren und Verkehrssteuern regelten[16]). Von großer Bedeutung war es deshalb, als Preußen in dem Gesetz vom 30. Mai 1873 diese unpassende Verbindung mit dem Urkundenstempel aufgab, die Erhebung und Verwaltung der Steuer den Gerichten abnahm und die technischen Einzelheiten der Steuer in sachgemäßer Weise löste. Dieses Beispiel fand alsbald in den meisten deutschen Staaten Nachahmung. Dadurch wurde eine größere gegenseitige Annäherung erreicht. Noch mehr wurde dies der Fall, als infolge des 1900 in Kraft tretenden Bürgerlichen Gesetzbuchs die einzelstaatlichen Erbschaftssteuergesetze revidiert wurden. Immerhin bestand noch in Einzelheiten eine Vielgestaltigkeit, die um so lästiger empfunden wurde, je mehr die Freizügigkeit in Deutschland sich erweiterte, die Eheschließungen zwischen Angehörigen verschiedener Bundesstaaten zunahmen und infolgedessen die Steuerkonflikte sich häuften. Der Gedanke, die Erbschaftssteuer zu vereinheitlichen, frühzeitig erwogen — schon 1877 hatte eine Denkschrift der preußischen Regierung dies vorgeschlagen —, wurde jetzt immer lebendiger, zumal das BGB. ein einheitliches Erbrecht gebracht und das eheliche Güterrecht geregelt hatte. Von Reichs wegen lag ein Vorgehen um so näher, als die deutschen Bundesstaaten in der Ausnützung der Steuer im allgemeinen sich ziemliche Zurückhaltung auferlegt hatten. In Sachsen war man in der Seitenlinie erst 1876 zur Besteuerung von Neffen, Nichten und Geschwistern und in Württemberg erst 1881 zu der von Geschwistern übergegangen. Nur Elsaß-Lothringen, Lübeck und Hamburg besteuerten auch die Abkömmlinge, etwas häufiger, wenn auch beschränkt, war die Besteuerung der Aszendenten; eine Differenzierung des Steuersatzes in der Seitenlinie erfolgte in Sachsen erst 1877, in Württemberg 1881, in Hessen 1885, in Schwarzburg-Sondershausen 1892, in Sachsen-Weimar 1895. Eine Progression nach der Höhe des Anfalls hatten nur Baden, jedoch in sehr bescheidenem Maße, weiterhin die Hansestädte, Anhalt, Reuß j. L.

In den deutschen Bundesstaaten wurden aufgebracht:

1870/71:	2,40 Millionen M.,	auf den Kopf der Bevölkerung	0,06 M.,
1875/76:	9,09 ,,	,, ,, ,, ,, ,, ,,	0,21 ,,
1880/81:	11,90 ,,	,, ,, ,, ,, ,, ,,	0,26 ,,
1885/86:	16,61 ,,	,, ,, ,, ,, ,, ,,	0,35 ,,
1890/91:	18,99 ,,	,, ,, ,, ,, ,, ,,	0,38 ,,
1895/96:	20,18 ,,	,, ,, ,, ,, ,, ,,	0,38 ,,
1906:	26,90 ,,	,, ,, ,, ,, ,, ,,	0,48 ,,

Demgegenüber erzielten in den Jahren 1904—06 durchschnittlich je Kopf Italien 0,98 M., Belgien 2,91 M., Holland 4,48 M., Frankreich 5,13 M., Großbritannien und Irland 8,99 M.[17]). Der Hauptgrund dieser großen Verschiedenheit lag darin, daß diese Staaten auch die direkte Linie und Ehegatten der Steuer unterwarfen, die Schulden nicht immer voll berücksichtigten, höhere Steuerfüße hatten, auch in der Wohlhabenheit und Höhe der Preise zum Teil Deutschland übertrafen.

Im Jahre 1906 gelang es jedoch in Deutschland, durch ein Reichsgesetz vom 3. Juni die Erbschaftssteuer ergiebiger und zu einer Reichssteuer zu machen. Die Bundesstaaten hatten nur ungern der Überlassung zugestimmt, da sie damit eine noch sehr entwicklungsfähige Abgabe verloren; sie wollten es auch nur tun gegen eine feste Begrenzung ihrer Matrikularumlagen, ohne das aber formell zu erreichen. Man kam ihnen aber entgegen, indem man ihnen ein Drittel des Aufkommens überließ, wodurch ihre bisherige Einnahme ihnen ziemlich gewahrt blieb, sodann wurde ihnen gestattet, Zuschläge zu machen, auch die von der Reichssteuer freigelassenen Deszendenten und Ehegatten zu besteuern, sowie die Aszendenten, unehelichen vom Vater anerkannten Kinder und deren Abkömmlinge, auch Adoptivkinder und deren Abkömmlinge zu erfassen, soweit sie nach dem Reichsgesetze frei blieben, was der Fall war, wenn der Wert des Erwerbes den Betrag von 10 000 M. nicht überstieg.

Die Reichserbschaftssteuer wurde als eine nach der Verwandtschaft und Höhe des Anfalls abgestufte Erbanfallsteuer aufgebaut. Versuche aus der Mitte des Reichstags, sie als eine Nachlaß-

[16]) Über die Verkehrtheit, die Erbschaftssteuer nach diesen Richtungen auch theoretisch zu konstruieren vgl. meinen Aufsatz im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., III. Bd., S. 1057.

[17]) G. Schanz, Vergleichende Untersuchung der Erbschaftssteuererträgnisse in Deutschland und im Ausland. Finanzarchiv 15 (1898), S. 597f.

steuer zu konstruieren oder eine mäßige Nachlaßsteuer der Anfallsteuer anzufügen, fanden nicht die Mehrheit. Die Steuerpflichtigen wurden in vier Verwandtschaftsklassen geteilt, deren Sätze nach der Größe des Anfalls 4—10%, 6—15%, 8—20%, 10—25% betrugen und bei einem Anfall von 1 Million Mark jeweils endeten. Von der Progression blieben verschont die Anfälle an Kirchen und Anstalten, die Überweisungen zu religiösen, mildtätigen und gemeinnützigen Zwecken, sie hatten, sofern sie mehr wie 5000 M. ausmachten, 5% zu steuern. Auch war eine Reihe Befreiungen vorgesehen.

Die Einzelstaaten machten von der ihnen gewährten Befugnis, in die Lücken des Reichsgesetzes einzurücken bzw. Zuschläge zu machen, mehrfach Gebrauch[18]).

In ein neues Stadium trat die Frage der deutschen Erbschaftsbesteuerung durch die Entwürfe vom 3. November 1908. Sie enthielten außer dem oben erörterten Vorschlag einer Begrenzung des Intestaterbrechts eine Nachlaßsteuer und einige Abänderungen des Erbschaftssteuergesetzes. Die Nachlaßsteuer sollte den reinen Wert jedes Nachlasses treffen, ohne Rücksicht auf die Verwandtschaft, sofern er 20 000 M. übersteigt, und für Vermögen bis über 1 Million von 0,5 bis 3,0 % gehen. Diese Kombination einer allgemeinen Nachlaßsteuer mit der Kollateralerbschaftssteuer war eine Nachahmung des englischen Erbschaftssteuertypus, nur daß die vorgeschlagene deutsche Nachlaßsteuer erheblich milder als die englische war, wogegen die deutsche Erbanfallsteuer die englische infolge der starken Progression an Schärfe übertraf. Die Nachlaßsteuer sollte den Besitz neben dem Verbrauch zu den neuen Lasten des Reichs heranziehen. Sie rief große Erregung in Deutschland hervor. Der Entwurf wurde zurückgezogen, am 14. Juni 1909 aber ein neuer vorgelegt, der die Deszendenten und Ehegatten in die schon bestehende Anfallsteuer einbeziehen wollte. Die Steuer sollte für Ehegatten, sofern gemeinschaftliche Abkömmlinge nicht vorhanden sind, und für Deszendenten 1% betragen, wenn aber der Wert des steuerpflichtigen Erwerbs den Betrag von 30 000 M. übersteigt, 1,25—4% (bei über 750 000 M.) erreichen. Bei dem Gatten- und Kindeserbe sollte der ganze Mobiliarbesitz, soweit er nicht Kapitalbesitz war, befreit bleiben. Man erwartete davon einen Mehrertrag von 76 Millionen M., wovon ein Viertel = 19 Millionen auf die Einzelstaaten entfielen. Allein auch dieser Versuch scheiterte, der Entwurf wurde am 29. Juni 1909 mit 194 gegen 186 Stimmen im Reichstag abgelehnt.

Es gelang aber einige Jahre später schließlich doch, wenn auch in etwas verdeckter Form, die Erbschaftssteuer weiter auszubauen. Das geschah durch das sogenannte Besitzsteuergesetz vom 3. Juli 1913. Insofern diese Steuer alle drei Jahre den Reinvermögenszuwachs traf, enthielt sie auch eine Besteuerung der Erbanfälle, wenn dieser Zuwachs zur Zeit der Veranlagung noch vorhanden war. Für die Seiten- und Nichtverwandten bedeutete die Besitzsteuer eine Verstärkung ihrer schon entrichteten Erbschaftssteuer, für die Deszendenten und Ehegatten eine bisher nicht gekannte Steuer. Wenn diesmal der Reichstag gefügig war, so trug dazu bei, daß ein Vermögenszuwachs bis zu 10 000 M. überhaupt freiblieb und auch Vermögen, die den Gesamtwert von 20 000 M. nicht überstiegen, der Zuwachssteuer nicht unterlagen, die Abgabe sich auf drei Jahre verteilte, nicht gleich nach dem Tode in der Regel veranlagt wurde und in ihren Sätzen niedrig war. Auch waren für minderjährige Kinder und Ehegatten noch gewisse Vergünstigungen vorgesehen.

Dem Reich gingen an Erbschaftssteuern nach Abzug des Anteils der Einzelstaaten und ohne die Schenkungssteuer zu:

1908	42,94	Mill. M. von einem Gesamtvermögenswert von	683,28	Mill. M.
1909	47,24	„ „ „ „ „ „	739,11	„ „
1910	52,79	„ „ „ „ „ „	788,77	„ „
1911	55,88	„ „ „ „ „ „	817,76	„ „
1912	50,55	„ „ „ „ „ „	779,74	„ „
1913	54,69	„ „ „ „ „ „	819,34	„ „
1914	51,26	„ „ „ „ „ „	731,17	„ „

Gegenüber der Zeit vor 1906 brachten, wenn man die Anteile der Einzelstaaten und die Zugriffe der letzteren auf die vom Reich ihnen gelassenen Lücken in Betracht zieht, die Erbschaften etwa das Dreifache der früheren Summen auf. Hierbei sind die Beträge aus der Besitzsteuer nicht gerechnet.

[18]) Siehe Näheres Finanzarchiv 33 (1916), S. 790; 34 (1917), S. 854; 35 (1918), S. 366f.

Ein im gleichen Jahre 1913 abermals gemachter Versuch, das gesetzliche Erbrecht der Blutsverwandten zugunsten der Reichskasse zu beschränken, hatte, wie früher dargelegt, im Reichstag keinen Erfolg, dagegen wurde, um verschiedene Ausfälle, die durch Abänderung verschiedener Regierungsvorlagen entstanden waren, auszugleichen, eine Erhöhung der Steuersätze der Erbschaftssteuer vorgenommen, indem durch Gesetz vom 3. Juli 1913 der Anfangssatz für Abkömmlinge ersten Grades von Geschwistern von 4 auf 5, für solche zweiten Grades von 6 auf 8 und für die letzte Klasse von 10 auf 12% gesteigert wurde. Den Jahresertrag aus diesen Neuerungen schätzte die Regierung auf 8 Millionen M. Der Anteil der Einzelstaaten am Rohertrag der Erbschaftssteuern wurde von einem Viertel — diese Minderung war durch Gesetz vom 15. Juli 1909 erfolgt — auf ein Fünftel herabgesetzt.

Der verlorene Krieg, die Revolution und die schweren finanziellen Folgen, die sich an beide knüpften, machten es notwendig, alle Steuerquellen bis zum äußersten auszuschöpfen. Die Erbschaftssteuer konnte hierbei nicht verschont bleiben. Haben doch auch die siegreichen Staaten ihre ohnehin schon früher sehr scharf ausgebildeten Erbschaftssteuern während des Kriegs noch weiter ausgebaut[19]). Die durch die Revolution in Deutschland eingetretene Machtverschiebung in der gesetzgebenden Körperschaft war einem Zugriff hier besonders günstig.

Die Umgestaltung kam zum Ausdruck in dem neuen Erbschaftssteuergesetz vom 10. September 1919, das an die Stelle des bisherigen trat. Es brachte ganz erhebliche Verschärfungen, vor allem fügte es zu der Erbanfallsteuer die bisher so sehr bekämpfte Nachlaßsteuer, die das hinterlassene Gesamtvermögen trifft, ganz gleichgültig, wer es erhält und in wie viele Teile es geht.

Die Nachlaßsteuer erfaßt bloß Grund-, Betriebs- und Kapitalvermögen; nicht hierzu gehörendes bewegliches Vermögen und der Hausrat sollen in das steuerbare Vermögen nicht eingerechnet werden, es sei denn, daß ihr Wert 50 000 M. übersteigt[20]). Aber unabhängig von dieser Grenze wurde unter gewissen Voraussetzungen noch besonders geartetem Besitz Schonung zuteil: nämlich nicht zur Veräußerung bestimmte bewegliche körperliche Gegenstände bleiben überhaupt frei, wenn sie geschichtlichen, kunstgeschichtlichen oder wissenschaftlichen Wert haben, mindestens seit zwanzig Jahren im Besitz der Familie des Erblassers sich befanden und nach näherer behördlicher Anweisung den Zwecken der Forschung und Volksbildung nutzbar gemacht werden. Werden aber solche Gegenstände innerhalb zehn Jahren nach dem Erbfall veräußert, so tritt die Steuerbefreiung außer Kraft. Von dem Nachlaßvermögen dürfen abgezogen werden die vom Erblasser herrührenden Schulden — einige selbstverständliche Beschränkungen lassen wir außer acht —, die Kosten der Bestattung des Erblassers einschließlich der Kosten der landesüblichen kirchlichen und bürgerlichen Leichenfeierlichkeiten und der Kosten eines angemessenen Grabdenkmals, im Fall der Todeserklärung die Kosten des Verfahrens, näher bestimmte mit der Regelung des Nachlasses verbundene Kosten, auch die Kosten eines für den Nachlaß geführten Rechtsstreites. Soweit der Gesamtwert des Nachlasses nicht den Betrag von 200 000 M. übersteigt, bleiben die ersten 20 000 M. frei von der Nachlaßsteuer. Für das steuerpflichtige Nachlaßvermögen gilt ein progressiver Steuerfuß nach dem Prinzip der Durchstaffelung: die ersten angefangenen oder vollen 200 000 M. zahlen 1 %, die nächsten 300 000 M. 2 %, die nächsten 500 000 M. 3 %, die nächste 1 Million M. 4%, die weiteren Beträge 5%. Dadurch, daß die höheren Summen die vorhergehenden niedereren Sätze mitgenießen, werden grelle Sprünge in der Steuer vermieden und die Steuer selbst mäßig gehalten; ein steuerpflichtiger Nachlaß von 2,5 Millionen M. zahlt z. B. 88 000 M. = 3,52 %. Die Nachlaßsteuer bleibt im allgemeinen unter dem Betrag eines Jahreszinses[21]). Diese Mäßigung hat zum Teil ihren Grund auch darin, daß man die in der Nachlaßsteuer liegende Härte bei dem Vorhandensein vieler Kinder nicht übersah und ihren Charakter als einer Kontrollsteuer gegenüber der Einkommensteuer besonders betonte.

Der Schwerpunkt der Steuer wurde in die Erbanfallsteuer gelegt. Die Verschärfung wurde hier hauptsächlich in der Weise vollzogen, daß nun auch Ehegatten und Deszendenten in

[19]) Siehe Finanzarchiv 37 (1920), S. 681f.

[20]) M. Muhs, Zur Fortbildung der Erbschaftssteuer, Jena 1920, S. 26 beanstandet diese Grenze.

[21]) In England ist 1919 der höchste Satz der Nachlaßsteuer von 20 % auf 40 % bei über 2 Millionen Pfund Sterling erhöht worden. Finanzarchiv 37 (1920), S. 74.

die Steuer einbezogen wurden, sodann dadurch, daß zu der bisher schon bestehenden zweifachen Progression nach Verwandtschaft und Höhe des Anfalls auch noch eine dritte hinzukam, nämlich die nach dem Vermögen des Erwerbers, sowie dadurch, daß auch die bisherigen Progressionssätze erhöht wurden. Die Deszendenten behandelte man nicht als eine Klasse, sondern bildete aus den Abkömmlingen der Kinder (Enkel, Urenkel) eine weitere Klasse, um sie stärker heranziehen zu können; auch verschob man die Neffen und Nichten in eine nächsthohe Klasse.

Der Aufbau gestaltet sich folgendermaßen: Es fallen in

die I. Klasse 1. der Ehegatte und die ehelichen Kinder des Erblassers mit Ausnahme der an Kindes Statt angenommenen Personen, ferner diejenigen Kinder, welchen die rechtliche Stellung ehelicher Kinder zukommt, 2. die unehelichen Kinder der Mutter und die vom Vater anerkannten unehelichen Kinder,

II. Klasse die Abkömmlinge der zu I bezeichneten Kinder;

III. Klasse 1. die Eltern, 2. die voll- und halbbürtigen Geschwister;

IV. Klasse 1. die Großeltern und die entfernteren Voreltern, 2. die Abkömmlinge ersten Grades von Geschwistern, 3. die Schwieger- und Stiefeltern, 4. die Schwieger- und Stiefkinder, 5. die an Kindes Statt angenommenen Personen und diejenigen ihrer Abkömmlinge, auf welche sich die Wirkung der Annahme an Kindes Statt erstreckt, soweit sie nicht in die I., II. und III. Klasse gehören;

V. Klasse 1. die Abkömmlinge zweiten Grades von Geschwistern, 2. die Geschwister der Eltern, 3. die Verschwägerten zweiten Grades der Seitenlinie;

VI. Klasse alle übrigen Erwerber, soweit es sich nicht um Erwerber handelt, die nicht der Progression unterliegen.

Steuerpflichtig ist nur der den Betrag von 500 M. übersteigende Teil des Erwerbs. Ein Erwerb, der anfällt einer der Steuerklasse I, II, III ,1, IV, 1, 5 gehörenden Personen (also den Ehegatten, der direkten Linie und den Geschwistern), unterliegt nur insoweit der Steuer, als er den Betrag von 5000 M. übersteigt. Folgende Übersicht gibt ein Bild.

Die Erbanfallsteuer beträgt in der	I.	II.	III.	IV.	V.	VI. Steuerklasse:
			vom Hundert			
für die ersten angefangenen oder vollen 20 000 M. des steuerpflichtigen Erwerbes	4	5	6	8	10	15
für die nächsten angefangenen oder vollen 30 000 M.	5	6	8	10	12	20
„ „ „ „ „ „ 50 000 „	6	8	10	12	15	25
„ „ „ „ „ „ 50 000 „	8	10	12	15	20	30
„ „ „ „ „ „ 50 000 „	10	12	15	20	25	35
„ „ „ „ „ „ 100 000 „	12	15	20	25	30	40
„ „ „ „ „ „ 200 000 „	15	20	25	30	35	45
„ „ „ „ „ „ 250 000 „	20	25	30	35	40	50
„ „ „ „ „ „ 250 000 „	25	30	35	40	45	55
„ „ „ „ „ „ 500 000 „	30	35	40	45	50	60
„ „ weiteren Beträge	35	40	45	50	60	70

Im Entwurf waren die Höchstsätze 20, 25, 30, 35, 40, 50.

Will man sich ein Bild machen, wie in einigen wichtigen Verwandtschaftsgruppen die Erwerber in den gewöhnlichsten Grenzen nach dem früheren Gesetze von 1913 und dem jetzigen von 1919 besteuert sind, so dürfte folgende Übersicht eine Vorstellung geben.

Erbanfallsteuer nach der Verwandtschaft und Höhe des Anfalls.

	Ehegatten u. Kinder nach d. Gesetz vom		Geschwister		Neffen u. Nichten		Großneffen u. Großnichten, Onkel u. Tant.		Nichtverwandte	
	3. Juli 1913	10. Sept. 1919	3. Juli 1913	10. Sept. 1919	3. Juli 1913	10. Sept. 1919	3. Juli 1913	10. Sept. 1919	3. Juli 1913	10. Sept. 1919
20 000 M.	—	800	800	1 200	1 000	1 600	1 600	2 000	2 400	3 000
50 000 „	—	2 300	2 400	3 600	3 000	4 800	4 800	5 600	7 200	9 000
100 000 „	—	5 300	5 600	8 600	7 000	10 600	11 200	13 100	16 800	21 500
200 000 „	—	14 300	12 800	22 100	16 000	28 100	25 600	35 600	38 400	54 000
500 000 „	—	56 300	38 000	92 100	47 500	113 100	76 000	135 600	114 000	184 000
1 000 000 „	—	62 500	96 000	254 600	120 000	300 100	192 000	348 100	288 000	446 500

Zu der Progression nach der Verwandtschaft und der Höhe des Anfalls tritt, wie schon erwähnt, noch eine d r i t t e, die sich richtet nach dem Vermögen, das der Erwerber zur Zeit des Erbanfalls bereits hat. Darin ist Deutschland zuerst vorgegangen[22]). Die Steuer erhöht sich bei Vermögen des Erwerbers von

über 100 000—200 000 M. um 1% für je angefangene 10 000 M.,
über 200 000 M. um 1% für je angefangene 20 000 M.

Der Zuschlag darf die Hälfte des 100 000 M. übersteigenden Betrags des vorhandenen Vermögens nicht übersteigen. Er darf ferner nicht mehr betragen als 100% der Steuer.

Der Gesamtbetrag der Erbschaftssteuer darf auch nicht höher sein als 90 % des Erwerbs[23]).

Eine einheitliche Erbanfallsteuer von 10% — früher 5% —, also ohne Progression, wurde eingeräumt, wenn der Erwerb anfällt einer inländischen Gemeinde zur Verwendung für öffentliche Zwecke oder einer inländischen Kirche oder inländischen Stiftungen, Gesellschaften, Vereinen oder Anstalten mit juristischer Persönlichkeit, die ausschließlich kirchliche, mildtätige oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, oder wenn es sich um Zuwendungen handelt, die ausschließlich kirchlichen, mildtätigen oder gemeinnützigen Zwecken innerhalb des Deutschen Reichs oder deutschen Reichsangehörigen im Ausland gewidmet sind, sofern die Verwendung zu dem bestimmten Zwecke gesichert und die Zuwendung nicht auf einzelne Familien oder bestimmte Personen beschränkt ist. Doch gelten die 10% auch, wenn der Erwerb Kassen oder Anstalten anfällt, die die Unterstützung von Personen sowie deren Familienangehörigen bezwecken, die zum Erblasser oder zu einem wirtschaftlichen Unternehmen, bei dem der Erblasser beteiligt oder tätig war, in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen.

Bei der erheblichen Steigerung, die die neue Erbschaftssteuer enthält, hat man es, namentlich um nicht zu große Vermögenskürzungen durch Reichsnotopfer und Erbschaftssteuern in relativ kurzer Zeit zusammentreffen zu lassen, für zweckmäßig gehalten, für eine Übergangszeit eine Milderung eintreten zu lassen, und zwar in der Art, daß die Steuer für jedes volle Jahr bis zum 1. April 1925 um 2%, von da bis 1. April 1935 um 1% sich ermäßigt.

Verschiedene Vergünstigungen sind auch den Abkömmlingen gewährt:

1. Die Erbanfallsteuer, die der überlebende Ehegatte beim Tode des andern hatte bezahlen müssen, wird, wenn er nun auch stirbt, den gemeinschaftlichen Abkömmlingen bei ihrer neuen Erbschaftssteuer angerechnet, und zwar ganz, wenn der erste Erbanfall nicht mehr als 10 Jahre hinter dem zweiten zurückliegt, zur Hälfte, wenn dieser Zeitraum über 10 bis 15 Jahre beträgt. Das gilt analog auch für die Nachlaßsteuer.

2. Ist ein Abkömmling des Erblassers — als Abkömmling gilt hier auch das uneheliche Kind — minderjährig, so ermäßigt sich seine Erbanfallsteuer um 5% ihres Betrags für jedes bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres fehlende volle Jahr, es sei denn, daß der Anfall mit dem sonstigen Vermögen des Erwerbers 50 000 M. übersteigt[24]). Um bei einer mäßigen Überschreitung der 50 000 M. nicht zu einer sprunghaft hohen Besteuerung zu gelangen, wird die sich berechnende Steuer mit der verglichen, die sich für die 50 000 M. ergibt. Der Unterschied wird nur insoweit erhoben, als der aus der Hälfte des die 50 000 M. übersteigenden Vermögensbetrags gedeckt werden kann.

Wenn Todesfälle in der Familie sich rasch wiederholen, so kann die Steuer zu großer Verminderung des Vermögens führen. Das Gesetz hat deshalb folgende Bestimmung getroffen:

---

[22]) Eine feinere Nuancierung der Verhältnisse des Erwerbers wünscht M u h s a. a. O. S. 53.

[23]) Bei großen Vermögen könnte ohne diese Bestimmung es vorkommen, daß die Steuer das ganze Vermögen verschlingt. Wenn z. B. ein Nachlaß 6 Millionen M. beträgt, wovon 2 Millionen M. an eine Person der VI. Klasse — diese umfaßt die sehr entfernten Verwandten und Nichtverwandten — fällt, welche schon 2 Millionen M. besitzt, so beträgt für diesen Erwerber die anteilige Nachlaßsteuer 87 666,67 und die Erbanfallsteuer mit Zuschlag 2 069 520 M., also mehr als der Anfall, infolge der Grenze von 90% aber nur 1 800 000 M. Es verbleiben also dem Erwerber, dem 2 Millionen zufallen sollten, der aber bereits 2 Mill. M. an eigenem Vermögen besaß, 200 000 M. Vgl. H e n c k e l s Kommentar zum Erbschaftssteuergesetz, Guttentagsche Sammlung, Berlin 1920, S. 192.

[24]) Als unzureichend erachtet diese Ermäßigung K. M u h s a. a. O. S. 48; auch fordert er eine Besserstellung der Witwe ebenda S. 49.

Wenn Vermögen Personen der Steuerklasse I (Ehegatten oder Kindern) oder der Steuerklasse II (Abkömmlingen von Kindern) anfällt, der Erwerb also sich im engeren Familienkreis hält, so wird, wenn das Vermögen in den letzten 5 Jahren vor dem Anfall von Personen der gleichen Steuerklasse erworben und nach dem Erbschaftssteuergesetz von 1919 der Steuer schon einmal unterlegen hatte, der auf dasselbe entfallende Steuerbetrag nur zur Hälfte, beim Zurückliegen des früheren Steuerfalls über 5—10 Jahre nur zu einem Viertel erhoben.

Auch durch Befreiungen in besonders drückenden Fällen hat man versucht, den allernächsten Verwandten noch besonders entgegenzukommen. So bleiben befreit von der Erbanfallsteuer:

1. Ehegatten und Deszendenten, Eltern oder Großeltern, sofern der Erwerb zusammen mit dem sonstigen Vermögen des Erwerbs 100 000 M. nicht übersteigt und der Erwerber infolge körperlicher oder geistiger Gebrechen und unter Berücksichtigung seiner bisherigen Lebensstellung als erwerbsunfähig anzusehen ist oder durch die Führung eines gemeinsamen Hausstandes mit erwerbsunfähigen oder in der Ausbildung zu einem Lebensberufe begriffenen Abkömmlingen an der Ausübung einer Gewerbstätigkeit gehindert ist. Den in Notlage befindlichen nahen Verwandten sollte nach damaligem Geldwerte so viel belassen werden, daß sie für sich und ihre Angehörigen sorgen können. Um auch hier die Steuer bei geringem Übersteigen des Gesamtvermögens über 100 000 M. nicht plötzlich sehr hoch werden zu lassen, wird die Steuer nur insoweit erhoben, als sie aus der Hälfte des übersteigenden Betrags gedeckt werden kann.

2. Bleiben befreit Ehegatten und Deszendenten, sofern der Erwerb zusammen mit dem sonstigen Vermögen des Erwerbers 100 000 M. nicht übersteigt und dem Erwerber infolge des Todes des Erblassers nach den reichsgesetzlichen Vorschriften ein Anspruch auf Kriegswitwengeld oder Kriegswaisengeld zusteht oder zustehen würde, falls nicht das Recht auf den Bezug der Kriegsversorgung erloschen wäre (z. B. durch Verheiratung oder durch Vollendung des 18. Lebensjahres seitens einer Waise) oder ruhte (z. B. solange der Berechtigte als Beamter beschäftigt wird). Die Steuerbefreiung fällt — mit Rücksicht auf die Schwierigkeit der Feststellung des ursächlichen Zusammenhangs — weg, wenn der Tod des Erblassers erst nach Ablauf von 2 Jahren nach dem Friedensschluß (10. Januar 1920) eintritt.

3. Eltern und entferntere Vorfahren hat man auch befreit für das Vermögen, das sie ihren Abkömmlingen durch Schenkung oder Übergabevertrag zugewandt hatten und das von diesen an sie wieder zurückfällt.

4. Vermögensgegenstände, die an Ehegatten und Abkömmlinge gelangen, werden überhaupt nicht gerechnet, wenn es sich um Hausrat usw. (§ 7) handelt.

5. Aber auch voll- und halbbürtige Geschwister, Neffen und Nichten, Schwieger- und Stiefeltern, Schwieger- und Stiefkinder, sowie die Großneffen und Großnichten brauchen ihnen anfallende Kleidungsstücke und Haushaltgegenstände nicht zu versteuern, sofern sie nicht zum Gewerbebetriebe, z. B. in einer Wirtschaft, zum Zimmervermieten, oder zum Verkauf, z. B. ein Warenlager, bei dem Erblasser bestimmt waren und der Reinwert für den einzelnen Erwerber 10 000 M. nicht übersteigt.

Sonst ist der Gesetzgeber mit Befreiungen zurückhaltend gewesen. Es bleiben jedoch noch frei inländische Familienstiftungen für die Zuwendungen des Stifters auf Grund eines in einer Verfügung von Todes wegen bestehenden Stiftungsgeschäftes oder einer durch Verfügung von Todes wegen angeordneten Auflage.

Den Forderungen der Billigkeit hat das Gesetz entsprochen dadurch, daß es auch Personen befreit, die den Erblasser zu seinen Lebzeiten in der Erwartung einer letztwilligen Zuwendung unentgeltlich oder gegen ein unzureichendes Entgelt verpflegt haben. Das Zugewendete darf aber naturgemäß den Betrag eines angemessenen Entgelts nicht übersteigen. Es soll der verdiente Lohn infolge seiner Zahlungsverschiebung nicht steuerpflichtig gemacht werden.

Nach § 1969 des BGB. ist der Erbe verpflichtet, Familienangehörigen des Erblassers, die zur Zeit des Todes des Erblassers zu dessen Hausstande gehört und von ihm Unterhalt bezogen haben, in den ersten 30 Tagen nach dem Eintritt des Erbfalles in demselben Umfange, wie der Erblasser es getan hat, Unterhalt zu gewähren und die Benützung der Wohnung und der Haushaltsgegenstände zu gestatten. Die darin liegende Bereicherung wurde freigelassen; es war dies

empfohlen, weil die auf die Feststellung der Steuer aufzuwendende Mühe und die damit verbundenen Belästigungen der Beteiligten in keinem richtigen Verhältnisse zu dem finanziellen Steueraufkommen gestanden wären.

Befreit bleibt weiterhin die in dem Erlaß einer Schuld liegende Bereicherung, sofern der Erblasser ihn mit Rücksicht auf die Notlage angeordnet hat und eine Notlage auch durch den Erlaß im wesentlichen nicht beseitigt wird. Die Befreiung fällt aber weg, sobald der Schuldner außer der erlassenen Forderung, also gleichzeitig mit dem Erlaß, etwas vom Erblasser erworben hat. Die Erbanfallsteuer ist dann vom vollen Betrag der Forderung nebst Nebenforderungen zu berechnen. aber wenn sie mehr beträgt als die Hälfte des übrigen Erwerbs, auf diesen Betrag zu ermäßigen. Zu der Steuer für die Forderung tritt die volle Erbanfallsteuer für den übrigen Erwerb. Der Steuersatz richtet sich nach dem Betrag des Gesamterwerbs.

Daß das Gesetz die Zuwendungen an das Reich und die Länder von der Erbanfallsteuer befreit hat, ist selbstverständlich; den Gemeinden wurde die Vergünstigung versagt. Den genannten Zuwendungen werden auch solche gleichgestellt, die ausschließlich Zwecken des Reichs oder eines Landes dienen, oder an solche Gesellschaften, Anstalten oder Stiftungen gemacht werden, die ausschließlich Zwecke des Reichs oder eines Landes verfolgen.

Der Vorwurf, daß die Erbschaftssteuer auch das Vermögen angreift, das die Erben selbst haben mit erarbeiten helfen, ist durch die Einbeziehung von Ehegatten und Kindern in die Steuer sehr bedeutsam geworden. Das Gesetz hat einen ersten beachtlichen Versuch gemacht, um ihn abzuschwächen. Hat ein Erwerber — es brauchen nicht gerade Ehegatten oder Kinder zu sein — nach Vollendung des 15. Lebensjahres im Betriebe des Erblassers ohne Barlohn Dienste geleistet und dadurch eine fremde Arbeitskraft erspart, so wird auf Antrag für jeden Monat der regelmäßig geleisteten Dienstzeit der zehnfache Betrag des am Sitze des Erblassers festgesetzten Ortslohns von dem Erbanfall abgezogen, unterliegt also nicht der Erbanfallsteuer. Daß nur ein Drittel des Monatslohns gerechnet wird, ist geschehen, weil das Gesetz annimmt, daß die betreffenden Personen auch ihren Lebensunterhalt aus den Mitteln des Erblassers bestritten haben.

Für die Ermittlung des Wertes ist maßgebend bei der Nachlaßsteuer der Zeitpunkt des Todes des Erblassers, bei der Erbanfallsteuer der Zeitpunkt des Anfalls, der nicht immer mit dem ersteren zusammenfällt (z. B. bei bedingtem Anfall). Maßgebend ist im allgemeinen der gemeine Wert, bei Grundstücken, die nicht Bauland u. dgl. sind, vielmehr dauernd land- oder forstwirtschaftlichen oder gärtnerischen Zwecken, bei bebauten Grundstücken, die Wohn- oder gewerblichen Zwecken zu dienen bestimmt sind und bei denen die Bebauung und Benützung der ortsüblichen Bebauung oder Benützung entspricht, der Ertragswert; doch kann auch in diesen Fällen der Steuerpflichtige den gemeinen Wert verlangen. Der Ertragswert ist gleich dem fünfundzwanzigfachen des Reinertrags, den die Grundstücke nach ihrer wirtschaftlichen Bestimmung bei ordnungsmäßiger Bewirtschaftung mit entlohnten Arbeitskräften nachhaltig gewähren; die der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gärtnerei dienenden Gebäude und Betriebsmittel werden nicht besonders bewertet, sie sind in der Veranlagung des Ertragswertes inbegriffen. Bei Wohn- oder gewerblichen Gebäuden gilt als Ertragswert das Fünfundzwanzigfache des Miet- und Pachtertrags, der im Durchschnitt der letzten 3 Jahre erzielt wurde oder im Fall der Vermietung oder Verpachtung hätte erzielt werden können, nach Abzug von einem Fünftel für Nebenleistungen und Instandhaltungskosten. Wird nach dem Ertragswert veranlagter Grundbesitz innerhalb 10 Jahren zu einem Preise veräußert, der um ein Viertel höher ist, als der veranlagte Wert, so muß eine Neuveranlagung erfolgen; der gemeine Wert zur Zeit des Erwerbs darf aber nicht überschritten werden. Durch diese Bestimmungen ist dem Vorwurf der Grundbesitzer, daß sie bei dem hohen Verkehrswert der Grundstücke gegenüber dem mobilen Kapital, das sich auch leichter der Steuer entzieht, benachteiligt würden, die Spitze abgebrochen. Ob freilich auch für die Seitenlinie eine solche Begünstigung am Platze ist, kann man immerhin bezweifeln.

Hinsichtlich der Steuerhoheit hat das Erbschaftssteuergesetz die Rechte möglichst weit ausgedehnt. Man wird es zu billigen haben, wenn bei der Nachlaßsteuer unabhängig von Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthalt des Erblassers inländisches Grund- und Betriebsvermögen steuerpflichtig ist, ebenso daß, wenn der Erblasser zur Zeit seines Todes ein Ausländer war, aber

einen Wohnsitz oder in Ermangelung eines Wohnsitzes seinen dauernden Aufenthalt im Inlande hatte, mit Ausnahme des ausländischen Grund- und Betriebsvermögens steuerpflichtig der gesamte Nachlaß gemacht wurde. Dagegen möchte zweifelhaft erscheinen, ob es richtig ist, den ganzen Nachlaß steuerpflichtig zu machen, sobald der Erblasser zur Zeit des Todes ein Deutscher ist. Man kann sich schwer vorstellen, daß dieser Pflicht auch im Auslande genügt wird, zumal das Ausland sicher ebenfalls seine Steuer geltend machen wird. Die im Gesetz gewährte Vergünstigung, wonach auf Antrag die ausländische Erbschaftssteuer für das im Ausland gelegene Vermögen als Nachlaßverbindlichkeit vom Nachlaß in Abzug gebracht werden darf, kann kaum als ausreichend angesehen werden.

Kann es bei der Nachlaßsteuer nur auf die Person des Erblassers ankommen, so hat man bei der Erbanfallsteuer die Möglichkeit, außer dem Erblasser auch den Erwerber in Betracht zu ziehen und die Steuerpflicht in Anspruch nehmen, wo immer sie durch Staatsangehörigkeit, Wohnsitz und Aufenthalt einer dieser Personen begründet ist. Das Gesetz tut dies denn auch, selbst da, wo es kaum mehr zweckmäßig ist. Für den gesamten Erbanfall (inländisches und ausländisches Vermögen) wird der Erwerber steuerpflichtig gemacht, wenn er ein Deutscher ist, es sei denn, daß er sich länger als 3 Jahre dauernd im Ausland aufgehalten hat, ohne einen Wohnsitz im Inlande zu haben, oder wenn er sog. Auslandsdeutscher ist (die Ausnahme findet natürlich keine Anwendung auf Reichs- und Staatsbeamte, die im Auslande ihren dienstlichen Wohnsitz haben); ferner wenn er eine juristische Person oder eine sonstige Personenvereinigung ist, die ihren Sitz im Inland hat; sodann wenn er ein Ausländer ist, der im Deutschen Reich einen Wohnsitz oder in Ermangelung eines Wohnsitzes einen dauernden Aufenthalt hat. Der gesamte Erbanfall ist auch steuerpflichtig, wenn der Erblasser zur Zeit seines Todes ein Deutscher war, ebenso wenn der Erwerber ein Deutscher ist und der Erblasser Ausländer war, aber zur Zeit seines Todes im Inland einen Wohnsitz oder seinen dauernden Aufenthalt hatte. Ist der Erwerber ein Ausländer und der Erblasser ein Ausländer, der aber einen Wohnsitz oder seinen dauernden Aufenthalt im Deutschen Reich hatte, dann bleiben das ausländische Grund- oder Betriebsvermögen und Nutzungsrechte an solchen außer Ansatz. Inländisches Grund- und Betriebsvermögen und Nutzungsrechte an solchen bleiben immer steuerpflichtig.

Die wenig praktischen Abgrenzungen des Gesetzes, die der Lage des beweglichen Vermögens keinen Wert beimessen und die auch hier noch häufiger als bei der Nachlaßsteuer zu Doppelbesteuerungen führen müssen, werden in vielen Fällen wohl erst erträglich werden, wenn das Reichsfinanzministerium auf Grund der im § 7 der Reichsabgabenordnung erteilten Ermächtigung zur Ausgleichung der in- und ausländischen Besteuerung mit Zustimmung des Reichsrats die Steuerpflicht abweichend von den Steuergesetzen regelt.

Die Erbschaftssteuer bedarf zu einer Ergänzung der Schenkungssteuer, will man nicht eine offene Umgehung der ersteren ermöglichen. Solange die Erbschaftssteuer nur Seiten- und Nichtverwandte trifft, ist die Gefahr begrenzt; man entäußert sich nicht leicht bei Lebzeiten seines Vermögens, um sich der Gnade von Seitenverwandten oder Nichtverwandten auszuliefern. Immerhin hat man auch da beobachtet, daß namentlich im Fall der Erkrankung seitens der Verwandten eingewirkt wurde, um eine steuerfreie Schenkung zu erlangen, was bei Wiedergenesung zu großen Mißhelligkeiten führte. Erstreckt sich aber die Erbschaftssteuer auch auf Ehegatten und Abkömmlinge und ist sie hoch, dann wird die Neigung wachsen, im Wege der Schenkung, falls diese steuerfrei ist, die Erbschaftssteuer zu vermeiden. Die Erbschaftssteuer und Schenkungssteuer sind unzertrennliche Zwillinge. Eben deshalb verlangt auch die Konsequenz, daß man beide ganz gleichartig ausgestaltet, und zwar als Bereicherungssteuern nach Verwandtschaft und Größe der Schenkung[25]). Zwar steht der Beschenkte dem Schenker besonders nahe; man läßt manchen in Erbschaften und Legate einrücken, dem man bei Lebzeiten nichts schenkt, vielleicht auch nichts schenken kann. Der Beschenkte ist auch dadurch bevorzugt, daß er viel früher in den Vermögensbesitz gelangt. Die Durchführung der Schenkungssteuer ist aber viel schwieriger als die der Erbschafts-

[25]) In Österreich und Frankreich haben Schenkungen etwas geringeren Steuersatz.

steuern. Die Schenkungen treten nicht zutage wie der Nachlaß infolge Todes. Vielfach will man gar nicht, daß die Schenkung lautbar wird. Die Nötigung für den Beschenkten, alsbald den Wert des Geschenkes festzustellen und zu versteuern, wird fast als Vorstoß gegen Takt und gute Sitte empfunden, so daß der Schenker vielfach auch noch die Steuer übernimmt.

In Deutschland war vor 1906 die Schenkungssteuer wenig entwickelt. Manche Staaten kannten sie überhaupt nicht[26]), andere nur bei amtlicher oder nichtamtlicher Beurkundung. Bei diesen war aber da, wo vor 1900 gemeines Recht herrschte, eine gewisse Sicherheit für größere Schenkungen insofern gegeben, als Schenkungen über 500 Solidi (4666,67 M.) zu ihrer Gültigkeit der gerichtlichen Insinuation bedurften. Das preußische und sächsische Recht kannten das Erfordernis der gerichtlichen Insinuation wegen der Höhe der Summe nicht. In Bayern war eine Schenkungssteuer nur zu bezahlen bei notarieller Beurkundung, zu der es, ausgenommen bei Grundstücken, selten kam. Seit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs 1900 ist gerichtliche oder notarielle Beurkundung nur notwendig, wenn eine Leistung schenkweise versprochen oder ein Schuldanerkenntnis schenkweise erteilt wird; aber selbst hier wird der Mangel der Form durch die Bewirkung der versprochenen Leistung geheilt. Die Mehrzahl der Schenkungen vollzieht sich also formlos. Darum waren denn auch manche Staaten dazu übergegangen, lediglich die Tatsache der Schenkung als Voraussetzung für die Steuer zu verlangen, so Württemberg, Hamburg, Bremen. Im übrigen bestanden große Unterschiede, indem manche Gesetze die Verwandtschaft berücksichtigten, manche nicht.

Im Jahre 1906 trat in der Hauptsache an die Stelle der landesgesetzlich geregelten Schenkungssteuer die reichsgesetzliche. Das Reichserbschaftssteuergesetz vom 3. Juni 1906 enthielt auch eine Schenkungssteuer; das sog. Besitzsteuergesetz vom 3. Juli 1913 kam auch noch in Betracht; es erfaßte bei dem Vermögenszuwachs seinerseits die noch vorhandenen schenkungssteuerfrei gebliebenen Schenkungswerte und nochmals die bereits schenkungssteuerpflichtig gewesenen. Das Reichserbschaftssteuergesetz assimilierte die Schenkungssteuer möglichst der Erbschaftssteuer. Die Schenkung als solche wurde steuerpflichtig gemacht, gleichgültig, ob sie beurkundet war oder nicht. An Stelle des Erblassers trat der Schenker, an Stelle des Erben und Vermächtnisnehmers der Beschenkte; die Steuerskala nach Verwandtschaft und Höhe des Anfalls blieb dieselbe wie bei der Erbanfallsteuer. Die Novelle vom 3. Juli 1913 zum Erbschaftssteuergesetz war auch für die Schenkungssteuer von Folgen.

Das Reich bezog aus der Schenkungssteuer (wirkliches Aufkommen):

1909:	2,62	Millionen M.	von	43,80	Millionen M. Steuerwert
1910:	3,99	,, ,,	,,	62,62	,, ,, ,,
1911:	3,99	,, ,,	,,	62,06	,, ,, ,,
1912:	4,47	,, ,,	,,	70,21	,, ,, ,,
1913:	4,11	,, ,,	,,	67,60	,, ,, ,,
1914:	3,50	,, ,,	,,	55,27	,, ,, ,,

Das Reichserbschaftssteuergesetz vom 10. September 1919 mit all seinen Verschärfungen und seiner Ausdehnung auf Ehegatten und Abkömmlinge ist auch auf dem Gebiete der Schenkungen sehr wirksam geworden. Namentlich ist von Bedeutung, daß es über den Schenkungsbegriff des BGB. mehrfach hinausgeht.

Die Schenkungssteuer erfordert aber ihrer Natur nach ein etwas größeres Maß von Befreiungen, wenn sie nicht unerträglich werden soll. Es hat dieser Forderung auch schon das Gesetz vom 3. Juni 1906 Rechnung tragen müssen, indem es zu den Befreiungen der Erbschaftssteuer einige weitere hinzugefügt hat. Namentlich hatte es die sympathische Bestimmung, daß es Zuwendungen befreite, durch die einer sittlichen Pflicht oder einer auf den Anstand zu nehmenden Rücksicht entsprochen wird. Das Gesetz vom 10. September 1919 hat diesen weiten Rahmen nicht beibehalten. Es befreit aber die häufig vorkommenden üblichen Gelegenheitsgeschenke, wohin hauptsächlich Weihnachts-, Namenstags-, Geburtstags-, Braut-, Hochzeitsgeschenke nach der jeweiligen Verkehrssitte gehören. Es läßt auch die Ausstattungen, soweit sie Abkömmlingen zur Einrichtung eines angemessenen Haushalts gewährt werden, von der Schenkungssteuer nicht ergreifen. Es

[26]) Im Ausland hat Holland heute noch keine Schenkungssteuer.

befreit ferner — ähnlich wie bisher — Zuwendungen zum Zwecke des angemessenen Unterhalts oder der Ausbildung des Bedachten, auch den Erlaß von Schulden, die durch Gewährung von Mitteln hierfür begründet worden sind, weiterhin Ruhegehalte und ähnliche Zuwendungen, die ohne rechtliche Verpflichtung früheren oder jetzigen Angestellten oder Bediensteten gewährt werden; auch Geschenke von beweglichen Sachen, die dem persönlichen Gebrauche des Beschenkten oder seiner Familienangehörigen zu dienen bestimmt sind und den Wert von 5000 M. — bisher 3000 M. — nicht überschreiten, sofern sie an Verwandte der Steuerklasse III—V fallen. Es bedeutet diese Befreiung eine Art Fortsetzung der obenerwähnten weitergehenden für Ehegatten und Abkömmlinge. Neu ist in der Hauptsache die Befreiung von Zuwendungen, die zu ausschließlich kirchlichen, mildtätigen oder gemeinnützigen Zwecken gemacht werden, es ist diese aber beschränkt auf Zuwendungen, die aus öffentlichen Mitteln oder aus den Mitteln solcher juristischer Personen oder ihnen gleich zu erachtenden Personengemeinschaften gemacht werden, die ausschließlich Zwecke der bezeichneten Art verfolgen.

Für die Steuerpflicht und Ermittelung des Werts ist bei der Schenkungssteuer maßgebend der Zeitpunkt der Zuwendung. Mehrere Schenkungen, sowie Schenkungen und Erwerb von Todes wegen werden zusammengerechnet, wobei jedoch eine bereits gezahlte Schenkungssteuer angerechnet werden muß. Zur Anmeldung ist nicht nur der Beschenkte, sondern auch der Schenker verpflichtet. Einer Anmeldung bedarf es nicht, wenn eine gerichtliche oder notarielle Schenkungsurkunde vorliegt und diese das Verwandtschaftsverhältnis des Beschenkten zum Schenker einwandfrei erkennen läßt. Die Steuer richtet sich nach der Verwandtschaft, Höhe des Anfalls und nach dem Vermögen des Beschenkten, dagegen entfällt bei ihr die Nachlaßsteuer. Für die Steuer haftet neben dem Beschenkten auch der Schenker.

Da vor dem Gesetz von 1919 im größten Teil Deutschlands Deszendenten und Ehegatten steuerfrei waren, versuchten viele, in letzter Stunde durch Schenkungen für die Zukunft die Steuer zu vermeiden, auch das Notopfer durch Zerteilung des Vermögens zu verkleinern. Dem trat das Gesetz durch die Bestimmung entgegen, daß Schenkungen, die an Ehegatten und Abkömmlinge nach dem 31. Dezember 1916 gemacht worden sind, nach dem neuen Gesetz zu steuern haben, es sei denn, daß der Schenker vor dem Inkrafttreten des Gesetzes (1. September 1919) gestorben ist; denn in diesem Falle wäre ja der Beschenkte auch steuerfrei geblieben, wenn er die Zuwendung als Erwerb von Todes wegen erhalten hätte. Für die Bewertung kann aber der zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes bestehende Wert zugrunde gelegt werden, wenn dieser in der Zwischenzeit geringer geworden ist.

Um die Steuerhinterziehung zu erschweren, hat das Erbschaftssteuergesetz eine Reihe sonstiger Vorkehrungen getroffen. Die Gerichte und Notare sind zu weitgehenden Mitteilungen verpflichtet. Sie haben namentlich beglaubigte Abschriften der von ihnen eröffneten Testamente und beurkundeten Schenkungen der Steuerbehörde zu übersenden. Ferner müssen diejenigen, die geschäftsmäßig mit der Verwahrung oder Verwaltung fremden Vermögens sich befassen, das bei ihnen vom Erblasser hinterlegte Vermögen innerhalb eines Monats, nachdem sie von dem Eintritt des Erbfalls Kenntnis erhalten haben, der Steuerbehörde anmelden. Die Ausantwortung darf frühestens eine Woche nach der Anmeldung erfolgen. Auf den Namen eines Erblassers ausgestellte Wertpapiere dürfen die Ausgeber derselben nach Eintritt des ihnen bekannt gewordenen Erbfalls erst auf den Namen einer andern Person umschreiben, nachdem sie der Steuerbehörde von dem Umschreibungsantrag Mitteilung gemacht haben. Versicherungsunternehmungen dürfen auf Grund eines vom Erblasser geschlossenen Vertrags auf den Todesfall zu leistende Versicherungssummen oder Leibrenten erst auszahlen, nachdem der Steuerbehörde eine Abschrift des Versicherungsscheins und etwaiger Nachträge bei der Steuerbehörde eingereicht und ihr die Person des Empfangsberechtigten nach Namen, Stand, Wohnung mitgeteilt ist. Bei der Nachlaßsteuer haften sie selbst, wenn sie vor Berichtigung oder Sicherstellung der Steuer Versicherungssummen oder Leibrenten in das Ausland geben, das gleiche gilt bei Banken für Vermögen, das sie in Gewahrsam haben. Wird Vermögen von Testamentsvollstreckern usw. ausgeantwortet, so haften auch die Erwerber persönlich für die Steuer in Höhe des aus der Erbschaft Empfangenen, es sei denn, daß sie zur Zeit der Ausantwortung in gutem Glauben sind; sie sind aber nicht in gutem Glauben, wenn

ihnen bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit unbekannt ist, daß die Nachlaßsteuer weder berichtigt noch sichergestellt ist.

Bei der Höhe der Steuer ist die Art der Entrichtung nicht gleichgültig. Das Erbschaftssteuergesetz läßt es im allgemeinen bei den in der Abgabenordnung für die Steuern festgesetzten Regeln. Soweit aber Grundstücke in Betracht kommen, kann der Erbschaftssteuerpflichtige gegen ausreichende Sicherstellung verlangen, daß der auf sie sich errechnende Steueranteil in zehn Jahresbeträgen entrichtet werden darf, sofern nicht seine Vermögensverhältnisse eine mit sofortiger Einziehung der Steuer verbundene Härte ausschließen. Er hat aber noch eine andere Wahl; er kann eine bis zu 20 Jahren laufende Tilgungsrente für den auf die Grundstücke entfallenden Teil der Steuer entrichten und hierfür an diesen Grundstücken eine Grundschuld bestellen; Befriedigung für die Steuerschuld kann dann nur aus dem Grundstücke gesucht werden. Tritt innerhalb des Laufs der Tilgungsrente eine andere Veranlagung ein, so kann der Steuerpflichtige verlangen, daß die Verpflichtung zur Zahlung der alsdann zu entrichtenden weiteren Rate nicht vor Fälligkeit der letzten Ratenzahlung beginnen, vielmehr an die vorhergehende anschließe. Man hätte auch für die industriellen Betriebe, für die es ebenfalls mißlich ist, Kapitalien herauszuziehen oder Ersatz zu schaffen, Entgegenkommen bekunden sollen.

Eine Vergünstigung hat man denjenigen gewährt, die — in England kommt dies viel vor — eine Versicherung zugunsten des Reichs auf den Todesfall zur Berichtigung der Nachlaß- und Erbanfallsteuer nehmen, dadurch die Steuer zerteilen und verhüten, daß der Nachlaß selbst durch Zahlung sehr hoher Steuer geschmälert werde. In diesem Fall wird die zur Auszahlung gelangende Versicherungssumme nur zur Hälfte zum steuerpflichtigen Nachlaß gerechnet.

Über sonstige Einzelheiten des Gesetzes müssen wir angesichts des uns zugemessenen Raumes hinweggehen.

In der Begründung des Entwurfs wurde der Ertrag der Nachlaßsteuer auf 103 Millionen M., der der Erbanfallsteuer auf 526 Millionen M., der der Steuerzuschläge nach Höhe des vorhandenen Vermögens auf 80 Millionen M., der der Schenkungssteuer auf 26 Millionen geschätzt; für die Gestalt, die der Entwurf durch die Beratungen schließlich erhielt, wurde eine Mehrung um 125 Millionen M. angenommen (2 Millionen M. mehr bei der Nachlaßsteuer, 117 Millionen M. mehr bei der Erbanfallsteuer, 6 Millionen M. mehr bei der Schenkungssteuer). Der Gesamtertrag ließ sich auf 860 Millionen annehmen, wovon 10% = 86 Millionen M. infolge Gebietsverlusts abzusetzen waren, so daß 774 Millionen M. übrigblieben. Im Reichstag fehlte es nicht an solchen, die aus der Erbschaftssteuer 1½—2 Milliarden herausholen wollten[27]). Das vom Gesetz Verlangte ist ungefähr das Zehnfache dessen, was bisher Reich und Bundesstaaten aufbrachten. Die Gliedstaaten und Gemeinden dürfen keine Zuschläge erheben, auch sind alle landesgesetzlichen Vorschriften über Erbschafts- und Schenkungssteuern aufgehoben. Von dem Steueraufkommen erhalten sowohl nach dem Erbschaftssteuergesetz als nach dem Landessteuergesetz vom 30. März 1920 die Länder 20%, also ein Fünftel wie seit 1913, zugesprochen, was aber angesichts des höheren Dividenden für sie vorteilhafter als bisher ist. Bei Berechnung wird der Anteil der Steuer von dem Grund- oder Betriebsvermögen dem Lande zugeteilt, in dem sie belegen sind. Nach Abzug dieser 20% = 154 Millionen M. verbleiben dem Reiche noch 620 Millionen. Da die Erbanfälle künftig aus der Besitzsteuer ausgeschieden werden sollen, werden dem Reich dort noch weitere 50 Millionen M. entgehen.

Mit dem Ausbau der Erbschafts- und Schenkungssteuer im Jahr 1919 ist Deutschland in die Reihe der höchstbesteuerten Staaten der Welt vorgerückt, wenn es nicht an der Spitze marschiert[28]). Eine Besteuerung bis zu 90%, die das Gesetz zuläßt, hat, soweit ich sehen kann, kein anderes Land. Mit seinen hohen Sätzen wird es im Lauf der Zeit die Vermögen stark nivellieren, zumal auch Not-

[27]) Finanzarchiv 37 (1920), S. 197.

[28]) Der Kopfbetrag dürfte sich in Deutschland, falls die Ertragsschätzungen zutreffen, auf etwa 10 M. belaufen. Großmann gibt den Kopfbetrag an in Francs für England (1911/14) auf 13,22, für Frankreich (1911/13) auf 9,3, für Holland auf 5,49, in Belgien (1912/14) auf 3,83, für die Schweiz (1910/13/14) auf 2,15, für Dänemark (1912/15) auf 1,87, für Spanien (1913/15) auf 1,71, für Italien (1907/10) auf 1,14.

opfer, Vermögenszuwachssteuer, Einkommensteuer in gleicher Richtung wirken. Der Zerfall zu großer Vermögen mag vielleicht in mancher Hinsicht erwünscht sein. Ob das Gesetz aber nicht schließlich auch die Sparlust und den Erwerbstrieb schwächt und damit der für die Volkswirtschaft unentbehrlichen Kapitalbildung entgegenarbeitet, noch häufiger den geordneten Fortgang der Produktion durch Entziehung großer Beträge stört, den Fluß der regulären Steuern verkleinert, muß die Zukunft zeigen. Ebenso, ob es gelingt, den versteckten Schenkungen und Hinterziehungen aller Art, die sicher versucht werden, mit Erfolg entgegenzutreten. Ein Glück ist es, daß das Gesetz im Rahmen der nahen Verwandtschaft viele Milderungen enthält, manchen Vorwürfen, die man früheren Erbschaftssteuergesetzen machen konnte, die Spitze abbricht und damit die Steuer in gewissen Grenzen erträglich macht. Auch ist nicht zu übersehen, daß die riesige Geldentwertung das bedeutende Mehr an Steuern, welches das neue Gesetz verlangt, ganz erheblich in seiner Bedeutung mindert, sofern es nicht selbst ein weiteres Aufblähen auch dieser Größen, wie wahrscheinlich, bringt.

Drittes Hauptstück.

Indirekte Steuern, Zölle und Monopole.

12. Abschnitt.

Die indirekten Steuern im Allgemeinen.

Von Dr. **Walther Lotz,**
o. Professor an der Universität München.

Literatur:

W. Lotz, Finanzwissenschaft, Tübingen 1917, S. 220ff. und S. 507ff., sowie die dort zitierte Literatur. — Hiervon in vielem abweichend: Georg v. Mayr, Zur Theorie der indirekten Steuern, Stuttgart 1918. — Vgl. ferner K. Th. v. Eheberg, Finanzwissenschaft, 14. und 15. Auflage, Leipzig und Erlangen 1920, S. 219ff., S. 404ff.

Lorenz von Stein hat gesagt: Jede Steuer ist eine Einkommensteuer. Richtig hieran ist, daß wiederkehrende Steuereinkünfte der öffentlichen Körper nur aus wiederkehrenden Einkünften der Besteuerten gewonnen werden. Die eine Möglichkeit, das Einkommen der Besteuerten heranzuziehen, ist, daß man Listen und Rollen anlegt, auf Grund deren periodische Hebungen erfolgen, dies ist das Gebiet der Schatzungen oder veranlagten Steuern. Hier wird das Einkommen oder ein Teil des Einkommens oder die Verfügung über eine Ertragsquelle oder ein anderes Merkmal der Leistungsfähigkeit, welches irgendwie mit dem Einkommen in Beziehung steht, für jeden Steuerpflichtigen ermittelt und zur Steuererhebung verwertet. Die andere Möglichkeit ist, daß auf Grund eines Tarifs gelegentlich bestimmter Handlungen eine Abgabe gefordert wird. Man unterscheidet hier die zwei Gruppen der Verkehrssteuern, bei denen an Rechtsgeschäfte oder an Inanspruchnahme behördlicher Tätigkeit mit der Abgabeerhebung angeknüpft wird, und der Zölle und inneren Verbrauchssteuern. Bei den Zöllen kommt als abgabepflichtige Handlung die Beförderung von Kaufmannsgütern oder Reisegepäck über die Landesgrenze in Betracht, bei den inneren Verbrauchssteuern oder Akzisen haben Unternehmer, welche mit bestimmten im Inlande zum Verbrauch gelangenden Waren als Hersteller, Verfrachter, Händler zu tun haben, gelegentlich bestimmter Handlungen eine Abgabe zu entrichten. Man nennt diese Abgaben Akzisen oder auch Aufschläge, weil vorausgesetzt wird, daß der steuerpflichtige Unternehmer sich wieder beim Abnehmer der Ware durch entsprechenden Preisaufschlag auf die versteuerte Ware schadlos hält. Der Gedanke ist, die Leistungsfähigkeit, welche sich in Verausgabung eines Teils des Einkommens für bestimmte Verbrauchsgüter offenbare, steuerlich auszunützen. Technisch wird diese steuerliche Ausnützung durchgeführt, nicht indem beim einzelnen Verbrauchsakt der Konsument überwacht und mit Zahlung einer Abgabe an den öffentlichen Körper belästigt wird, sondern indem an irgendeinen früheren Akt des Wirtschaftslebens auf dem Wege von der Produktion bis zur Konsumtion angeknüpft wird. Bei Aufrechterhaltung der freien Betriebsamkeit kann die Akzise an Merkmale während des Produktionsprozesses als Produktionsakzise, Materialsteuer usw. anknüpfen oder nach Abschluß der Herstellung als Fabrikatsteuer einsetzen oder während des Warenumlaufs als Zirkulationssteuer

das Fabrikat zu belasten suchen. Eine andere Technik ist die Akziseerhebung durch Monopol. Man kann bei der Belastung des Verbrauchs nie genau die Leistungsfähigkeit der Belasteten einschätzen, vom Standpunkte der Gerechtigkeit sind diese inneren Verbrauchssteuern weit hinter veranlagten Einkommensteuern usw. zurückstehend. Anderseits sind sie dadurch bequemer als Schatzungen für den Steuerzahler, daß der Belastete nicht an bestimmten Terminen auf einmal größere Summen aufzubringen hat, vielmehr in unmerklich kleinen Beträgen beim Einkauf der steuerbelasteten Artikel die Steuer entrichtet. Frage des einzelnen Falles, von Konjunktur und Technik der Steuer abhängig, ist es, ob es gelingt, vom Steuerzahler die Steuerlast auf den Verbraucher als den eigentlichen Steuerträger weiterzuwälzen. Aus der Zeit, da man glaubte, daß diese Weiterwälzung der Akzisen ex definitione feststehe, stammt die heute veraltete Terminologie „indirekte Steuer" im Sinne von mittelbar erhobener Steuer für die Akzisen. Im übrigen beschränkt sich bei Akzisen und Zöllen der Weiterwälzungsprozeß der Last keineswegs auf die Fälle der Belastung des Verbrauchers der steuerpflichtigen Ware. Es ist sehr wohl möglich, daß bei entsprechender Konjunktur am Arbeitsmarkt die Arbeiter Belastungen ihres Lohneinkommens durch Akzisen auf die Arbeitgeber durch Lohnkampf weiterwälzen. Ebenso ist es möglich, daß Verbrauchssteuern auf Rohstoffe, wie die deutsche Kohlensteuer, eine weitere Verteuerung aller mit Kohlen arbeitenden Warenerzeugung und des Transportwesens zur Folge haben, in deren fernerem Verlauf wiederum nach Schadloshaltung der zunächst Belasteten durch Erhöhung aller möglichen Warenpreise und Verkehrstarife gestrebt wird.

Das eben geschilderte Streben der Geschäftsleute, die ihnen zunächst auferlegte Steuer auf den Preis der Produkte zu schlagen, beschränkt sich übrigens nicht auf die inneren Verbrauchssteuern und die Zölle, es spielt auch bei allen verkehrssteuerartigen Belastungen der Urkunden über Rechtsgeschäfte, ja auch bei manchen veranlagten Steuern eine Rolle.

Es ist begreiflich, daß angesichts der weitgehenden Fernwirkungen der Zölle und Akzisen den Argumenten zugunsten dieser Steuern starke Bedenken gegenübergestellt worden sind. Man hat zunächst darauf hingewiesen, daß die Belastungen des Massenverbrauchs finanziell weit einträglicher als alle Luxussteuern sind und daß bei Belastungen des Massenverbrauchs auf Grund der Haushaltsstatistik sich vielfach ergibt, daß die Familien mit bescheidenem Einkommen und großer Kinderzahl prozentuell in ihrem Einkommen weit mehr durch Getreidezoll, Salzsteuer, Zuckersteuer, belastet sind als die wohlhabenden Klassen. Es werde damit alle Gerechtigkeit, die in der Freilassung des Existenzminimums, in Progressionen und in Berücksichtigung der Belastung durch Kinderfürsorge usw. in Einkommensteuern erstrebt wird, durch die nach unten steigende Belastung mit Verbrauchssteuern durchkreuzt. Dem gegenüber wird geltend gemacht, daß solche Vorwürfe hauptsächlich nur bei Lebensmittelzöllen und bei Akzisen auf unentbehrlichen Massenverbrauch zuträfen, daß dagegen bei Besteuerung entbehrlicher Massenverbrauchsartikel, wie des Tabaks und der geistigen Getränke, niemand zum Verbrauch und damit zur Tragung der Steuer gezwungen sei. In Deutschland und Frankreich hat man in neuester Zeit neben dem Massenverbrauch auch sehr stark den Luxus durch Ergänzungen der Umsatzsteuer heranzuziehen gesucht. Die lebhaftesten Befürworter der weitausgedehnten Verbrauchsbesteuerung betonen, daß bei Durchführung von Lohnerhöhungen es eine Weiterwälzung zweiten Grades vom konsumierenden Arbeiter auf den Arbeitgeber und schließlich auf die Käufer von allen möglichen Produkten gebe, gegen welche die Gerechtigkeitsgedanken nicht geltend zu machen seien, die zunächst der Statistik der Haushaltsbudgets entnommen werden. Maßvollere Finanzpolitiker betonen, daß eine Besteuerung des entbehrlichen Verbrauchs zwar eine Belastung der breiten Massen darstelle, aber eine weit weniger harte Belastung als jene Einkommensteuern, die bis zu den kleinsten Einkommen herab gelten und in solchen Fällen unverhältnismäßig viel Veranlagungs- und Exekutionskosten und Härten mit sich bringen. Endlich wird betont, daß eine Heranziehung der breiten Massen in geeigneter Form zur Mitübernahme der staatlichen und gemeindlichen Lasten bei großer Steuerlast unvermeidlich und bei einer politischen Verfassung demokratischen Charakters durchaus sinngemäß und dem politischen Einfluß der breiten Massen entsprechend sei.

Tatsächlich hat sich vor allem e i n Moment entscheidend auf diesem Gebiet in der Geschichte geltend gemacht: das ist der Zusammenhang zwischen handelspolitischen Interessen und Besteuerung. Ein Land, welches danach streben muß, am Weltmarkt durch wohlfeile Preise seine Kon-

kurrenten aus dem Felde zu schlagen, kann nicht eine Besteuerung vertragen, welche Fernwirkungen im Sinne einer starken Erhöhung der Kosten der Produktion übt. Daher die Politik Englands seit Huskisson und Gladstone, nicht nur die Zölle, sondern auch die Akzisen auf notwendige Lebensmittel und Rohstoffe usw. zu beseitigen. Diese Politik war von dem Gedanken getragen, daß ein Land, welches Fabrikate für den Weltmarkt liefert, keine Verteuerung der Produktionskosten verträgt; im Laufe des 19. Jahrhunderts sind in England die Zölle und Akzisen auf wenige entbehrliche Massenverbrauchsartikel beschränkt worden. Gegner der freihändlerischen Handelspolitik machen geltend, daß es bei Schutzzoll möglich sei, die durch Zölle und Akzisen verursachte Belastung der Produktion auf die inländischen Abnehmer durch höhere Produktionspreise weiterzuwälzen. Dieser Trost hilft nichts, wo der größere Teil der Erzeugung für den Weltmarkt geliefert wird und es sich nicht um Produkte handelt, in denen ein Erzeugerland ein natürliches Monopol hat. Allerdings ist aber sowohl in England bis 1815 wie in den Vereinigten Staaten jahrelang seit dem Bürgerkrieg die weitgehende Belastung mit Akzisen im Sinne einer schutzzöllnerischen Beeinflussung der Handelspolitik aus den geschilderten Gründen wirksam gewesen.

Deutschland hatte schon vor dem Kriege seine Belastung mit Akzisen nicht durchweg auf entbehrliche Güter beschränkt und befolgte ein Zollsystem, welches durch Agrarschutz und Schutz von Halbfabrikaten eine Verteuerung der Lebenshaltung und damit der Produktionskosten unvermeidlich machte. Seit dem Ende des Krieges wurden die bestehenden inneren Verbrauchssteuern wesentlich erhöht, zugleich wurden die Eisenbahntarife enorm gesteigert und durch Steuerzuschläge verteuert, die Postporti fortgesetzt erhöht; eine Kohlensteuer als Belastung des unentbehrlichsten Verbrauchs nicht nur der Haushaltungen, sondern vor allem der Landwirte, Gewerbetreibenden, Verkehrsanstalten wurde noch im Kriege hinzugefügt und schließlich in der Umsatzbesteuerung eine Abgabe geschaffen, die eine allgemeine Belastung des Verbrauchs und noch eine besondere Belastung des Luxus zur Folge hat. Begründet wurde diese gewaltige Steuerbelastung mit der in der Tat außerordentlich schwierigen Finanzlage des Reichs. Auffälligerweise und etwas im Widerspruch hiermit hat man jedoch im § 14 des deutschen Umsatzsteuergesetzes vom 24. Dezember 1919 eine Herauszahlung aus den Umsatzsteuerergebnissen an Familienväter mit nicht mehr als 5000 Mark Gesamteinkommen — eine bei der bedrohlichen Finanzlage des Reichs nicht unbedenkliche Liebesgabe — vorgesehen.

Die große Neuerung der Erzbergerschen Steuerreform lag weniger im Weiterausbau der inneren Verbrauchssteuern, als vielmehr darin, daß die bisher den Einzelstaaten und Gemeinden vorbehaltene Einkommenbesteuerung zur Reichssache gemacht, eine rücksichtslose Vermögensbesteuerung hinzugefügt, die Nachlaßbesteuerung ausgebaut und schließlich die Steuerverwaltung den Ländern entzogen und dem Reiche übertragen wurde.

Die Ausbildung der neuen Verbrauchssteuern im Gesamtsystem wurde vom damaligen Reichsfinanzminister Erzberger in der Nationalversammlung am 3. Dezember 1919 dahin charakterisiert, daß bei der Reform die veranlagte Reichsbesteuerung und die Nachlaß- und Erbschaftsbesteuerung 15 Milliarden, die Besteuerung des Verbrauches und Verkehrs sowie die Zölle 11 Milliarden aufbringen sollten, so daß sich für die letztgenannte Gruppe von Abgaben etwa 40, für die veranlagte Reichsbesteuerung und die Erbschaftssteuern etwa 60 v. H. der Gesamtlast ergeben werde. Zuletzt ist für 1920 die Besteuerung des Verbrauchs und Verkehrs sowie der Zollertrag auf 15 201,78 Millionen veranschlagt worden.

Jedenfalls sind die Steuern der Zukunft, nicht zum mindesten die künftigen inneren Verbrauchssteuern einschließlich der Umsatzsteuer und die Verkehrssteuern auf die verschiedensten Rechtsgeschäfte, derart nunmehr ausgebildet, daß in Zukunft die Lasten der Unternehmer im Augenblick der Produktion in Deutschland enorm gesteigert werden. Es wird dies voraussichtlich erst voll empfunden werden, wenn einmal die mit dem Kriege zusammenhängende Warenknappheit am Weltmarkte aufhört und die Preissteigerungen sich nicht mehr fortsetzen, vielmehr am Weltmarkt die Sorge um den Absatz der Produkte beginnt. Wird dann die Valutafrage auch in Deutschland geregelt und setzt bei länger andauerndem Frieden einmal erst der Preisabbau im internationalen Handel und dann auch im Inneren der Wirtschaftsgebiete ein, so wird die Kritik gegen das jetzige Zoll- und Steuersystem beginnen. Es wird dann ein Finanzsystem, welches die Kosten des Produzenten in Deutschland steigert, als lästige Fessel im internationalen Wettbewerb, ja als

unerträglich erscheinen und der Ruf nach Steuerreform auf diesem Gebiete beginnen. Dies ist aber heute nicht die Frage des Tages. Einstweilen mußte es als die dringendste Sorge erscheinen, Finanzreformen zu schaffen, bei denen einmal in absehbarer Zeit ein Gleichgewicht zwischen laufenden Ausgaben und Einnahmen erreicht wird. Gelingt dies, so ist die schlimmste Not des Augenblicks überwunden, wenn auch neue Sorgen nunmehr sich entwickeln.

Nicht nur in der Übertragung der Steuerverwaltung von den einzelnen Staaten auf das Reich, sondern auch in der Technik der einzelnen Steuern hat die Zeit des Kriegsendes und Wiederaufbaues wichtige Neuerungen in Deutschland gebracht.

Die Alkoholbesteuerung ist reorganisiert worden, indem an die Stelle der in Fabrikatsteuerform bisher erhobenen Branntweinsteuer ein Großhandels- und Verarbeitungsmonopol des Reichs für Alkohol — verbunden mit teilweisem Produktionsmonopol — getreten ist. Die Verbrauchssteuern auf Artikel, welche nach wie vor der freien Betriebsamkeit vorbehalten bleiben, sind immer mehr in die Form der Besteuerung des fertigen genußreifen Produkts, in die Form der Fabrikatsteuer, übergeführt worden. Zuletzt sind noch die bisher nach Merkmalen während des Produktionsprozesses erhobenen Biersteuern und Tabaksteuern in Fabrikatsteuern umgewandelt worden. Die Sonderbesteuerung des Bieres für Landesrechnung in den süddeutschen Gebieten ist beseitigt, eine Einheitlichkeit in ganz Deutschland herbeigeführt. Innerhalb der verschiedenen Fabrikatsteuern tritt in der neuesten deutschen Gesetzgebung mehrfach das Bestreben auf, die innere Verbrauchsabgabe nicht nur von der im Inlande hergestellten Ware, sondern auch von der aus dem Auslande eingeführten Ware zu erheben. Die Ausfuhr bleibt bei der Fabrikatbesteuerung, wenn bestimmte Kontrollbestimmungen erfüllt sind, grundsätzlich steuerfrei, da die Abgabe den inländischen Verbrauch treffen, nicht die Exportfähigkeit lahm legen soll. Bei der Besteuerung des fertigen Produktes fallen die meisten bisherigen Umständlichkeiten der Steuerrückvergütung bei der Ausfuhr weg. Die innere Verbrauchsbesteuerung hat also an Einfachheit und Übersichtlichkeit einiges gewonnen. Anderseits mußten sehr weitgehende und fortwährende Kontrollen der Betriebe, welche mit steuerpflichtigen Waren zu tun haben, eine Verpflichtung zu Buchführung, die den Steuerzahlern Kosten macht, und auch sonst noch eine Reihe von Sicherungen des Fiskus bei den hohen Steuersätzen, um Hinterziehungen zu vermeiden, geschaffen werden. Der Schutz der Steuerzahler gegen Willkür der Behörden wurde ein seit der neuesten Reichsfinanzordnung noch weit dringender als bisher empfundenes Bedürfnis. Vor allem dient diesem Bedürfnis das Verfahren nach der Reichsabgabenordnung mit dem Abschluß durch die Rechtsbeschwerde beim Reichsfinanzhof.

Im Reichshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1920 sind gegenüber 22 920 Millionen Mark, welche veranlagte Reichssteuern und Erbschaftssteuer (ohne Abzug der Überweisungen an die Länder) bringen sollen, die sogenannten indirekten Steuern mit insgesamt 15 201,78 Millionen Mark vorgesehen. Hiervon entfallen im einzelnen auf

I. Zölle und Verbrauchssteuern:

Einfuhrzölle und Aufgeld	2 500 000 000 M.
Ausfuhrabgaben im allgemeinen	700 000 000 „
Ausfuhrabgaben von Kohlen, Salz, Holz (verrechnet beim Reichswirtschaftsministerium)	392 600 000 „
Kohlensteuer	4 500 000 000 „
Tabaksteuer	1 000 000 000 „
Biersteuer	130 000 000 „
Weinsteuer	250 000 000 „
Schaumweinsteuer	100 000 000 „
Mineralwassersteuer	50 000 000 „
Aus dem Branntweinmonopol:	
a) Einnahme aus der Branntweinverwertung	250 000 000 „
b) Freigeld	40 000 000 „
c) Aus dem Branntweinmonopolausgleich	30 000 000 „
d) vom Reichsmonopolamt für Verwaltung des Branntweinmonopols abzuführen	40 000 000 „
e) Vom Reichsmonopolamt für Wohlfahrts- und Wirtschaftszwecke abzuführen	22 000 000 „

Essigsäureverbrauchsabgabe	3 000 000 M.	
Zuckersteuer	160 000 000 „	
Salzsteuer	56 000 000 „	
Zündwarensteuer	50 000 000 „	
Leuchtmittelsteuer	15 000 000 „	
Spielkartensteuer	12 000 000 „	
Statistische Gebühr	1 000 000 „	
Hierzu Ausgleichsbeträge für in Teilen einzelner Länder nicht erhobene Abgaben	180 000 „	
Summe der Zölle und Verbrauchssteuern	10 301 780 000 M.	10 301 780 000 M.
II. Verkehrssteuern (außer Erbschaftssteuer):		
Umsatzsteuer:		
a) Allgemeine Umsatzsteuer	3 000 000 000 M.	
b) Luxusherstellersteuer	475 000 000 „	
c) Luxuskleinhandelssteuer	25 000 000 „	
d) Steuer auf besondere Leistungen	150 000 000 „	
Grunderwerbsteuer	220 000 000 „	
Reichsstempelabgaben von:		
a) Gesellschaftsverträgen	70 000 000 „	
b) Wertpapieren	20 000 000 „	
c) Gewinnanteilschein- und Zinsbogen	25 000 000 „	
d) Kauf- und sonstigen Anschaffungsgeschäften	100 000 000 „	
e) Lotterielosen und Wetteinsätzen	70 000 000 „	
f) Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge	3 000 000 „	
g) Vergütungen an Mitglieder von Aufsichtsräten	15 000 000 „	
h) Geldumsätzen (nachträglich von 1919, künftig wegfallend)	25 000 000 „	
i) Versicherungen	60 000 000 „	
k) Wechseln	12 000 000 „	
Abgaben vom:		
a) Personenverkehr	300 000 000 „	
b) Güterverkehr	230 000 000 „	
hierzu c) Stempel von Frachturkunden	100 000 000 „	
Summe der Verkehrssteuern	4 900 000 000 M.	4 900 000 000 M.
Gesamtbetrag der Zölle, Verbrauchssteuern und Verkehrssteuern		15 201 780 000 M.

Hierin sind nicht einbegriffen: die Gebühren der Reichsverwaltungen (etwa 143 Millionen) und die Banknotensteuer (20 000 Mark). Von den Reichseinnahmen aus Verkehrssteuern, Zöllen und Verbrauchssteuern sind den Ländern und Gemeinden insgesamt 680 945 000 Mark zu überweisen.

---

13. Abschnitt.

Die Aufwandsteuern. — Luxussteuer. — Der Ausbau der Umsatzsteuer auf Waren und Leistungen.

Von Dr. **Richard Kloß**,

Geheimer Rat, Reichsfinanzrat in München.

Literatur:

Zum Warenumsatzstempelgesetz vom 26. Juni 1916: Erläuterte Ausgaben von Kloß (A. Roßberg, Leipzig 1917), Koppe und Varnhagen (Spaeth & Linde, Berlin 1917), Lindemann (J. Guttentag, Berlin 1916), Rheinstrom (C. H. Beck, München 1917), Stier-Somlo (Franz Vahlen, Berlin 1916), Weinbach (Carl Heymann, Berlin 1917). Ferner Hüttlinger, Die Warenumsatzsteuer (Haude & Spamersche Buchhandlung, Berlin 1918). — Zum Umsatzsteuergesetz vom 26. Juli 1918: Erläuterte Ausgaben von C. Becher (J. Schweitzer, München 1918), Kloß (A. Roßberg, Leipzig 1919), Koppe und Varnhagen (Spaeth & Linde, Berlin 1918), Lindemann (J. Guttentag, Berlin 1916), Marcuse (C. H. Beck, München 1918), Popitz (Otto

Liebmann, Berlin 1918), Stier-Somlo (Franz Vahlen, Berlin 1918), Weinbach (Carl Heymann, Berlin 1919). Ferner Hirschfeld, Die Umsatzsteuer und die Luxussteuer (J. Heß, Stuttgart 1918). — Zum Umsatzsteuergesetz vom 24. Dezember 1919: Erläuterte Ausgaben von C. Becher (Hermann Sack, Berlin 1921), Koppe, Varnhagen und Ball (Spaeth & Linde, Berlin 1920), Popitz (Otto Liebmann, Berlin 1920), Scholz (Otto Schmidt, Köln 1921). Ferner: Herzfeld, Leitfaden (J. Heß, Stuttgart 1920), Popitz, Einführung in das neue Umsatz- und Luxussteuerrecht (Otto Liebmann, Berlin 1920).

Aufwandsteuern im weitesten Sinne umfassen alle Steuern, die nach dem Maße des Aufwandes, der sich im Gebrauch und Verbrauch von Gütern äußert, erhoben werden. Für die deutsche Steuergesetzgebung ist der Begriff in diesem Sinne nicht verwertet. Allerdings hat das Reich seit seiner Begründung und geraume Zeit hindurch ausschließlich vom inländischen Massenkonsum Steuern erhoben; diese wurden von Anfang an als Verbrauchsabgaben bezeichnet (Art. 36 der alten Reichsverf.). Der Gedanke, den besonderen Aufwand steuerlich zu erfassen, den die begüterten Kreise sich leisten können, ist — abgesehen von ganz schwächlichen Anläufen, wie z. B. bei der Stempelabgabe von Kraftfahrzeugen — erst während des Krieges in Form einer Reichsverkehrssteuer, die den Umsatz von Waren traf, verwirklicht worden. Die daraus hervorgegangene **Umsatzsteuer**, mit der eine Luxussteuer verbunden ist, ist die Steuer, die nach der Systematik des deutschen Steuerrechts als Aufwandsteuer zu bezeichnen ist.

Im einzelnen hat sie folgende Entwicklung durchgemacht: Der erste Schritt geschah mit dem Gesetz über einen Warenumsatzstempel vom 26. Juni 1916, worin dem Reichsstempelgesetz eine Tarifnummer 10 eingefügt wurde, die die Besteuerung von Lieferungen beweglicher Sachen mit $^1/_{10}$ v. H. vorsah. Die Erhebung geschah in sehr unvollkommener Weise auf Grund jährlicher Anmeldungen der Steuerpflichtigen ohne besondere Veranlagung. Die Unvollkommenheiten dieser Steuer und der Geldbedarf des Reichs nötigten bald zu einer Erweiterung. Das Umsatzsteuergesetz vom 26. Juli 1918 dehnte die Besteuerung auf Leistungen aller Art aus, erhöhte die Steuer auf $^1/_2$ v. H. und führte eine Kleinhandelluxussteuer mit einem Steuersatze von 10 v. H. ein. Auch diesem Gesetz war eine lange Geltung nicht beschieden. Es wurde abgelöst durch das Umsatzsteuergesetz vom 24. Dezember 1919, das gegenüber dem vorhergehenden Gesetz die Steuersätze erhöhte, den Kreis der Steuerpflichtigen erweiterte, die Luxussteuer weiter ausbaute und eine Anzahl Sondersteuern einführte. Auf ihm beruht der jetzige Rechtszustand.

Subjektive Steuerpflicht. Allgemein steuerpflichtig ist der Gewerbetreibende wegen der Lieferungen und sonstigen Leistungen, die er innerhalb der von ihm selbständig ausgeübten gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit im Inland gegen Entgelt ausführt. Zum Begriffe des Gewerbes im Sinne des Umsatzsteuergesetzes gehört — abweichend von seiner sonstigen Bedeutung — auch die Urerzeugung, insbesondere also die Landwirtschaft und der Bergbau; weiter unterfallen ihm die freien Berufe, wie Ärzte, Rechtsanwälte, Schriftsteller, Lehrer. Als Gewerbebetrieb im Sinne des Umsatzsteuergesetzes gilt jede planmäßige, auf Erzielung von Einnahmen gerichtete Tätigkeit; die Absicht, Gewinn — Überschüsse — zu erzielen, wird nicht verlangt. Zum Gewerbebetrieb gehört Selbständigkeit. Unselbständig ist, wer seine Arbeitskraft als solche durch Dienstvertrag einem anderen derartig zur Verfügung stellt, daß er von ihm abhängig ist, wie der Arbeiter, der Angestellte, der Beamte. Öffentlich-rechtliche Beschränkungen der gewerblichen Tätigkeit sind steuerlich ohne Bedeutung, insbesondere hat der Umstand, daß die Leistungen auf Grund gesetzlicher oder behördlicher Anordnungen bewirkt werden oder kraft gesetzlicher Vorschrift als bewirkt gelten, keine Bedeutung. Die ganze öffentliche Bewirtschaftung der Kriegszeit und der Nachkriegszeit unterfällt der Umsatzsteuer.

Objektive Steuerpflicht. Gegenstand der Steuer sind gegen Entgelt bewirkte Lieferungen oder sonstige Leistungen. Bei Lieferungen wird dem Abnehmer die Verfügung über Sachen verschafft; der Hauptfall ist der Verkauf. Unter sonstigen Leistungen ist alles zu verstehen, was Gegenstand eines Forderungsrechtes sein kann; auch Unterlassungen können dazu gehören, z. B. die Nichtausübung eines Patentes. Lieferungen und sonstige Leistungen müssen innerhalb des Gewerbes oder des Berufes des Steuerpflichtigen bewirkt werden. Lieferungen außerhalb des Gewerbes, z. B. der Verkauf eines Reitpferdes durch einen Fabrikanten, unterliegen der allgemeinen Umsatzsteuer nicht. Steuerpflichtig ist auch der Eigenverbrauch als fingierte Lieferung dessen,

was der Gewerbetreibende dem eigenen Betriebe entnimmt, um es zu Zwecken zu gebrauchen oder zu verbrauchen, die außerhalb seiner gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit liegen, z. B. die Entnahme eines Möbelstückes vom Möbellager des Möbelfabrikanten zum Gebrauch in seinem Haushalt. Umsatzsteuerfrei ist dagegen, was zur Weiterverwendung im eigenen gewerblichen Betrieb entnommen wird, so die Kohle, die der Großindustrielle seinem Bergwerk entnimmt, um sie in seiner Fabrik zu verbrauchen. Hierin liegt zweifellos eine Begünstigung der konzentrierten Großbetriebe, die steuerlich zu erfassen die gesetzgebenden Faktoren sich vergeblich bemüht haben.

Objektive Befreiungen. Eine Anzahl von Umsätzen sind von der allgemeinen Umsatzsteuer befreit. Es sind das meist solche, die bereits einer Sondersteuer unterliegen, z. B. dem Schlußnotenstempel, der Grunderwerbssteuer, der Verkehrssteuer, dem Vergütungsstempel, dem Versicherungsstempel. Einige andere Befreiungen ohne erhebliche Bedeutung sind aus sozialen Erwägungen eingeführt worden. Daneben steht als wichtigste objektive Befreiung die der Einfuhr und der Ausfuhr. Lieferungen aus dem Auslande und die außerhalb des Kleinhandels erfolgenden ersten Umsätze eingeführter Waren im Inland sind umsatzsteuerfrei. Das gleiche gilt von Lieferungen in das Ausland, ohne Unterschied, ob der Ausführende Fabrikant oder Händler ist. Der Gesetzgeber hat sich hierbei der Erwägung nicht entzogen, daß der deutsche Ausfuhrhändler gegenüber dem ausführenden deutschen Fabrikanten insofern benachteiligt ist, als er beim Erwerb vom Fabrikanten die auszuführende Ware mit der Umsatzsteuer belastet bezahlen, also dem Käufer im Auslande einen um die Umsatzsteuer erhöhten Preis gegenüber der Preisstellung des Fabrikanten berechnen muß. Um nun den deutschen Ausfuhrhandel nicht lahmzulegen, hat das Gesetz eine Steuervergütung zugunsten des Ausfuhrhändlers eingeführt. Diesem wird, wenn er nachweist, daß er die von ihm ausgeführten Gegenstände im Inland erworben hat und daß die Lieferung an ihn umsatzsteuerpflichtig war, der Teil des entrichteten Entgelts von der Steuerstelle vergütet, der der Steuer für die Lieferung an ihn entspricht.

Eine besondere objektive Befreiung besteht noch zugunsten des reinen Zwischenhandels. Die Frage seiner bevorzugten Behandlung ist auch jetzt noch, nach verschiedenen Fehlgriffen der Gesetzgebung, nicht restlos gelöst, wohl auch kaum lösbar. Der im Gesetze niedergelegte Gedanke ist der, daß bei der Abwicklung mehrerer von verschiedenen Unternehmern über dieselben Gegenstände oder über Gegenstände gleicher Art abgeschlossenen Umsatzgeschäfte nur die Lieferungen der Unternehmer steuerpflichtig sein sollen, die den unmittelbaren Besitz übertragen; dabei muß ein Unternehmer den unmittelbaren Besitz eines Vertreters (Besitzvermittlers) gegen sich gelten lassen, sofern der Besitzvermittler nicht — wie der Frachtführer, Spediteur — lediglich die Beförderung des Gegenstandes übernommen hat. Die Praxis wendet diesen Grundsatz auf die Einkaufskommission und die Verkaufskommission an, indem sie bei diesen Geschäften je zwei steuerpflichtige Umsätze annimmt, wenn der Kommissionär in den Besitz des Kommissionsgutes gelangt ist.

Subjektive Befreiungen. Die Umsatzsteuer wird von dem Gedanken beherrscht, daß der Steuerpflichtige die Steuer auf seine Abnehmer abwälzt. Damit ist der Gedanke persönlicher Steuerbefreiungen grundsätzlich unverträglich; denn ein steuerlich begünstigter Gewerbetreibender würde gegenüber anderen Gewerbetreibenden in der Lage sein, seine Ware oder seine Leistung um die Steuer billiger abzugeben. Demgemäß enthält das Gesetz mit ganz verschwindenden Ausnahmen keine subjektiven Befreiungen; insbesondere ist die frühere steuerliche Begünstigung von Zwergunternehmen beseitigt. Steuerfrei sind nur noch das Reich und die Länder wegen des Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehrs, Reich, Länder, Gemeindeverbände und Gemeinden wegen ihrer Schlachthöfe, Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke, endlich Unternehmen, deren Zwecke ausschließlich gemeinnützig oder wohltätig sind, diese aber nur insoweit, als es sich um solche Umsätze handelt, bei denen die Entgelte hinter den durchschnittlich für gleichartige Leistungen von Erwerbsunternehmungen vereinnahmten Entgelten zurückbleiben.

Der **Steuersatz** der allgemeinen Umsatzsteuer beträgt $1^1/_2$ v. H. des Entgelts. Entgelt ist alles das, was der Abnehmer zu entrichten hat, um die Leistung zu erhalten oder weil er die Leistung erhalten hat. Ob und inwieweit vom Standpunkt des Leistenden aus in dem Entgelt Gestehungskosten, Auslagen, insbesondere auch Steuern wie die Umsatzsteuer selbst, enthalten

sind, ist gleichgültig. Er hat alles zu versteuern, was er für die Leistung bekommt. Abziehen darf er nur einige wenige bestimmte Auslagen, nämlich Beträge, die vom Leistungspflichtigen für die Beförderung und Versicherung der Gegenstände in Rechnung gestellt werden, soweit damit wirklich im einzelnen Fall entstandene Auslagen des Leistungsverpflichteten ersetzt werden, ferner die Kosten der Warenumschließung, wenn die Warenumschließung vom Lieferer zurückgenommen und das Entgelt entsprechend gemindert wird. Beim Eigenverbrauch gibt es kein Entgelt; als solches wird bei ihm der Großhandelspreis angenommen.

Luxussteuer. Die allgemeine Umsatzsteuer trifft alle Umsätze; sie wird bei Lieferungen so oft erhoben, als ein Gegenstand bei seinem Laufe vom Erzeuger bis zum Verbraucher veräußert wird. An ihre Stelle tritt eine erhöhte Umsatzsteuer, die gewisse Gegenstände bei ihrem Laufe vom Erzeuger bis zum Verbraucher grundsätzlich nur einmal treffen soll, während die übrigen Umsätze mit ihnen der allgemeinen Umsatzsteuer unterliegen. Diese erhöhte Umsatzsteuer (Luxussteuer) erscheint in zwei Formen, als Fabrikat-Luxussteuer und als Kleinhandel-Luxussteuer.

Die beim Verkauf durch den Hersteller erhobene Fabrikat-Luxussteuer trifft eine Menge von Gegenständen, die unter 47 sehr umfassenden, in den Ausführungsbestimmungen zu einem außerordentlich ins Einzelne gehenden inneren Zolltarif ausgebauten Nummern des Gesetzes aufgeführt sind und die mit Ausnahme der Lebensmittel so ziemlich alles umfassen, was für die Hauswirtschaft im weitesten Sinne gebraucht wird, soweit nicht ganz bescheidene Ansprüche in Frage kommen. Die Lieferung derartiger Gegenstände ist grundsätzlich luxussteuerpflichtig, es sei denn, daß die Gegenstände ihrer Beschaffenheit nach nicht für die Hauswirtschaft, sondern für den Gebrauch oder den Verbrauch innerhalb einer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit bestimmt sind. Bestehen beide Möglichkeiten, so bleibt die Lieferung luxussteuerpflichtig. Es entscheidet nicht der im Einzelfalle beabsichtigte Gebrauch, sondern die objektive Beschaffenheit des Gegenstandes. Steuerpflichtig ist der Hersteller; der Verkauf durch ihn an seine Abnehmer, Wiederverkäufer oder Verbraucher, ist luxussteuerpflichtig. Hersteller ist, wer Rohstoffe oder Halberzeugnisse zu Gegenständen umgestaltet, die ihrer Beschaffenheit nach, ohne einer weiteren Bearbeitung oder Verarbeitung zu bedürfen, zu unmittelbarem Gebrauch oder Verbrauch geeignet sind. Auf diese Fertigstellung kommt es an; die weitere äußere Aufmachung, die nur der Hebung der Verkäuflichkeit dient (Ausputzen, Umpacken u. dgl.), gehört nicht mehr zur Herstellung. Stellt ein Unternehmer auf Grund eines Bearbeitungs- oder Verarbeitungsvertrages einen Gegenstand für einen Besteller her, der Gegenstände dieser Art innerhalb seiner gewerblichen Tätigkeit weiterveräußert, so gilt der Besteller als Hersteller. Diese Bestimmung stellt namentlich auf die Hausindustrie ab, deren Angehörige für einzelne Verleger arbeiten. Es können nun mehrere Hersteller am Werdegang eines Erzeugnisses hintereinander beteiligt sein. So sind beispielsweise Spitzenstoffe von mehr als 4 cm Breite luxussteuerpflichtige Erzeugnisse. Wer sie erwirbt, bezahlt in der Regel an den Hersteller den um die diesen treffende Luxussteuer erhöhten Preis. Der Konfektionär, der so erworbene Spitze zu einem Kleidungsstück verwendet, ist wiederum Hersteller eines vom Gesetz als luxussteuerpflichtig bezeichneten Gegenstandes, eben des Kleidungsstückes, von dessen Preis er beim Verkaufe ebenfalls Luxussteuer zu entrichten hat. In dem Preise des Kleides steckt also der Preis der Spitze zweimal mit der Luxussteuer belastet. Dieses Ergebnis will der Gesetzgeber nicht; er sieht deshalb wiederum einen Vergütungsanspruch vor: dem Konfektionär wird der Unterschiedsbetrag zwischen der für die Spitze entrichteten Luxussteuer und der darauf entfallenden allgemeinen Umsatzsteuer vergütet. Eine ähnliche Vergütung wird den Erwerbern von luxussteuerpflichtigen Gegenständen dann zuteil, wenn sie nachweisen, daß sie die Gegenstände im öffentlichen Interesse, wozu auch kirchliche oder wissenschaftliche Zwecke gehören, erworben haben. Die Vergütung beträgt hier 10 v. H. des Erwerbspreises. Luxussteuerpflichtig ist auch die Entnahme aus dem eigenen Betrieb wie bei der allgemeinen Umsatzsteuer, ferner im Gegensatz zu dieser die Einfuhr. Die Steuer beträgt 15 v. H. des Verkaufspreises, beim Eigenverbrauch des Großhandelspreises. Bei der Einfuhr luxussteuerpflichtiger Gegenstände hat das Reich das Recht, den Gegenstand zu dem vom Erwerber angegebenen Entgelt oder zum gemeinen Werte zu übernehmen, wenn der Erwerber über die Höhe des Entgeltes keine ausreichenden Aufklärungen gibt.

Neben dieser erst durch das Gesetz von 1919 eingeführten Fabrikat-Luxussteuer, die, da sie beim Hersteller erhoben wird, sich ohne Schwierigkeiten einziehen läßt, besteht die bereits vom Gesetz von 1918 eingeführte Kleinhandel-Luxussteuer noch für einige wenige Gruppen von Gegenständen fort, in der Hauptsache für Edelmetalle, Juwelierwaren, Kunstwerke, Antiquitäten. Hier ist luxussteuerpflichtig erst die Lieferung im Kleinhandel. Kleinhandel ist überall da anzunehmen, wo der Erwerber sich dem Veräußerer gegenüber nicht darüber ausweist, daß er Wiederveräußerer von Gegenständen der erworbenen Art ist. Der Nachweis kann nur durch ein behördliches Zeugnis, für das besondere Erfordernisse aufgestellt sind, geliefert werden. Die mit diesem Bescheinigungszwang verbundene außerordentliche Belästigung des Verkehrs hat dazu geführt, die Kleinhandel-Luxussteuer soweit wie irgend möglich einzuschränken. Auch die Kleinhandel-Luxussteuer beträgt 15 v. H.

Privatluxussteuer. Eine Steuer besonderer Art erwies sich neben der die Hersteller oder Kleinhändler treffenden Luxussteuer zum Schutze dieser Gewerbetreibenden als notwendig. Es mußte der Versuch gemacht werden, die ihnen im Wettbewerb immer fühlbarer werdenden Verkäufe Privater wenigstens einigermaßen gleichfalls zur Luxussteuer heranzuziehen. Das ist geschehen, indem der Gesetzgeber den Verkauf der wichtigsten kleinhandelsluxussteuerpflichtigen Gegenstände, sowie den von Klavieren und gewissen anderen Musikinstrumenten, von Personenfahrzeugen, Teppichen, Fellen, Edelsteinen, Schmucksachen u. dgl., auch dann luxussteuerpflichtig gemacht hat, wenn er von einer Privatperson getätigt wird, wobei er sich freilich der Erkenntnis nicht verschlossen hat, daß diese Steuer in den weitaus meisten Fällen hinterzogen werden wird. Zur Herbeiführung der Besteuerung ist die Ausstellung von Quittungen vorgeschrieben, die mit den erforderlichen Stempelmarken zu versehen sind und durch die allein im Prozeß der Nachweis der Bezahlung geliefert werden kann. Zur Überwachung ist den Zeitungen die Verpflichtung auferlegt, bei Verkaufsanzeigen der einschlagenden Art Namen und Wohnung der Auftraggeber festzustellen und den Steuerstellen mitzuteilen.

Sondersteuern. Während die Luxussteuer eine erhöhte Umsatzsteuer von Lieferungen ist, treffen die sonst im Umsatzsteuergesetz vorgesehenen erhöhten Umsatzsteuern Leistungen anderer Art. Es kommen in Betracht:

Die Anzeigensteuer (Reklamesteuer). Diese wird von der Übernahme von Anzeigen durch Druck oder auf anderem Wege als durch Handschrift, Schreibmaschinenschrift, Handzeichnungen oder Handmalerei erhoben. Als Übernahme der Anzeigen gilt auch die Überlassung von Flächen und Räumen zur Aufnahme von Ankündigungen, z. B. Giebelreklame, sowie die Vornahme von Ankündigungen auf andere Art, etwa durch Beleuchtung, Umhertragen von Tafeln, Umherfahren von Reklamewagen, Ausrufen. Die Steuer steigt bei Zeitungen und Zeitschriften je nach dem Gesamtumsatz durch Anstoßstaffelung von 2 bis auf 10 v. H., im übrigen beträgt sie 5 v. H. des Entgelts.

Die Hotelsteuer wird in Höhe von 10 v. H. für die Gewährung eingerichteter Schlaf- und Wohnräume in Gasthäusern, Pensionen oder Privathäusern zu vorübergehendem Aufenthalt erhoben, wenn das Entgelt für den Tag oder die Übernachtung auf eine Person gerechnet 5 M. oder mehr beträgt.

Die Depotsteuer trifft in Höhe von 10 v. H. des Entgelts die Aufbewahrung von Geld, Wertpapieren, Wertsachen, Kostbarkeiten, Kunstwerken, Antiquitäten und Pelzwerk.

Einer gleichhohen Steuer ist endlich die Vermietung von Reittieren unterworfen.

Die **Steuererhebung** beruht auf der Anzeigepflicht der Gewerbetreibenden. Die Steuerpflichtigen haben innerhalb zweier Wochen nach Beginn ihrer Tätigkeit dem Umsatzsteueramt (Finanzamt) Anzeige zu erstatten und dabei insbesondere anzugeben, ob sie luxussteuerpflichtige Gegenstände herstellen oder im Kleinhandel umsetzen oder sonst der erhöhten Umsatzsteuer unterliegende Leistungen ausführen. Die Steuerpflichtigen sind weiter verpflichtet, zur Feststellung der Entgelte fortlaufende Aufzeichnungen zu machen. Wer der Luxussteuer unterliegt, hat ein Steuerbuch und ein Lagerbuch zu führen, aus denen der jeweilige Bestand und die einzelnen Lieferungen zu ersehen sind.

Die Umsatzsteuer wird nach dem Gesamtbetrag der Entgelte berechnet, die der Steuerpflichtige im Laufe eines Steuerabschnittes für seine Leistungen eingenommen hat. Der Steuerabschnitt umfaßt bei der allgemeinen Umsatzsteuer ein Kalenderjahr, bei der erhöhten Umsatzsteuer ein Kalendervierteljahr. Nach Ablauf eines jeden Steuerabschnittes hat der Steuerpflichtige eine Steuererklärung abzugeben, auf Grund deren die Steuer, gegebenenfalls nach gepflogenen Ermittlungen, festgestellt wird.

Wiewohl die ganze Umsatzsteuer auf dem Gedanken ihrer **Abwälzung** beruht, verbietet der Gesetzgeber doch dem Unternehmer, die Steuer dem Abnehmer gesondert in Rechnung zu stellen; in seine Preisbestimmung einrechnen darf sie dagegen der Unternehmer. Eine gesonderte Inrechnungsstellung ist nur dort gestattet, wo der Unternehmer bei der Bestimmung des Entgelts, wie z. B. Rechtsanwälte, an gesetzlich vorgeschriebene Gebühren gebunden ist, ferner bei der Privatluxussteuer. Im übrigen ist eine gesonderte Inrechnungsstellung nur noch für die Übergangszeit zulässig.

Der **Ertrag** der gesamten Umsatzsteuer läßt sich auch nicht annähernd übersehen. In der Begründung zum Umsatzsteuergesetz von 1919 ist er sehr frei auf 4 Milliarden Mark jährlich geschätzt. Erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1921, wenn die Veranlagungen für die allgemeine Umsatzsteuer auf das Jahr 1920 in der Hauptsache abgeschlossen sind, werden genauere Zahlen zur Verfügung stehen.

Mit dem jetzt geltenden Umsatzsteuergesetze vom 24. Dezember 1919 erscheint die Aufwandsbesteuerung, insbesondere die Luxussteuer, soweit sie den Erwerb nicht unbedingt notwendiger Gegenstände als Zeichen erhöhter steuerlicher Leistungsfähigkeit treffen will, im wesentlichen ausgebaut. Verbesserungen und Ergänzungen werden allerdings nicht zu umgehen sein; haben sich doch schon im Jahre 1920 zwei Eingriffe der Gesetzgebung, wenn auch von untergeordneter Bedeutung, nötig gemacht (Abschaffung der Kinderbeihilfe, Wiedereinführung des Künstlerprivilegs). Insbesondere wird der Kreis der luxussteuerpflichtigen Gegenstände, den der Reichsrat mit der Wirkung gesetzlicher Regelung erweitern und einschränken kann, fortgesetzt Änderungen im Hinblick auf die Bedürfnisse eines geordneten Geschäftsverkehrs unterliegen; diese Unruhe wird eine notwendige Begleiterscheinung der Luxusbesteuerung sein. Grundsätzlich wird die Befreiung des reinen Zwischenhandels auf ihre innere Berechtigung nachzuprüfen sein; viele, zum Teil recht unerfreuliche Erscheinungen im jetzigen Wirtschaftsleben sprechen gegen sie. Die steuerliche Erfassung der in einer für den reellen Handel höchst bedenklichen Weise immer weiter um sich greifenden Privatverkäufe ist ein noch ungelöstes Problem.

---

14. Abschnitt.

a) Finanz- und Schutzzölle.

Von Dr. **Hans Köppe**,

o. Professor der Nationalökonomie an der Universität Marburg.

Literatur:

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. VIII, Art. „Zölle" von M. v. Heckel. — Ad. Wagner, Art. „Zölle" im St.W.B. von Bluntschli und Brater; — Finanzwissenschaft, Teil III nebst Ergänzungs-Band. — Lotz, Finanzwissenschaft. 1917. — v. Eheberg, Finanzwissenschaft. 16. u. 17. Aufl. 1921. — Conrad-Köppe, Finanzwissenschaft, 8. Aufl. 1921, §§ 65, 66, 102, 119—122. — v. d. Borght, Handel und Handelspolitik, 1900, S. 428f. — v. Riecke - v. Zeller in Schönbergs Handbuch der Politischen Ökonomie, Teil III Bd. 1. — v. Heckel, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 1911. — Roscher - Gerlach, System der Volkswirtschaft, Bd. IV. — v. Mayr, Art. „Zölle" in Stengels W.B. des D. Verw.Rechts. — v. Aufsess, Die Zölle und Steuern des Deutschen Reichs, 5. Aufl. 1900. — Lusensky, Einführung in die deutsche Zoll- und Handelspolitik. Hannover 1913. — Die Handelspolitik des Deutschen Reichs 1871—1900. Berlin 1899, Mittler & Sohn (anonym). — Gerloff, Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches. Jena 1913. — P. H. Schmidt, Die Schweiz und die europäische Handelspolitik. Zürich 1914. — Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 49—51, 57, 60, 90—93, 98. — Sieveking, Auswärtige Handelspolitik, Sammlung Göschen 1905. — Brentano, Das Freihandelsargument. 1901.

Zölle sind Abgaben, die ein Staat von Waren aus Veranlassung ihres Überschreitens seiner Grenze erhebt. Die Zollpflichtigkeit entsteht mit der Grenzüberschreitung, die Verzollung erfolgt aber zumeist erst später, sofern sie nämlich zur Verkehrserleichterung in das Innere verlegt oder der Zoll gestundet wird. Die Zollpflicht kann durch Ein-, Aus- oder Durchfuhr von Waren entstehen. Die Zölle sind Aufwandsteuern, bei denen der Aufwand den Maßstab für die Bemessung der steuerlichen Leistungsfähigkeit bildet. Soweit er sich im Verbrauch inländischer Erzeugnisse äußert, wird er durch innere Verbrauchssteuern, soweit in demjenigen ausländischer, durch Zölle erfaßt. Daraus folgt, daß Erzeugnisse, die nicht Gegenstand eines Inlandverbrauches sind, steuer- und zollfrei zu bleiben haben. Steuertechnisch sind die Zölle Transportsteuern und, da der Versender den Zollbetrag vorschießt und im Preise überwälzt, indirekte Steuern. Infolge ihrer Auflegung auf Massenverbrauchsartikel bilden sie eine sehr ergiebige Einnahmequelle und ein wichtiges Glied im Steuersystem des Staates.

Geschichtlich sind die Zölle hervorgegangen aus Gebühren, die für die Benutzung öffentlicher Verkehrseinrichtungen oder für sicheres Geleit erhoben wurden (Straßen-, Brücken-, Hafen-, Markt-, Geleitszölle usw.). Mit der Amortisierung der Anlagekosten verloren sie den Charakter speziellen Entgelts und wurden zu Steuern. Infolge ihrer starken örtlichen Verbreitung wurden sie, je mehr der Verkehr sich entfaltete, um so lästigere Erschwerungen desselben. Die Ersetzung dieser „Binnenzölle“ zuerst durch Territorial-, dann durch Landesgrenzzölle erfolgte erst spät. In England unter Cromwell, in Frankreich teils durch Colbert, vollständig erst Ende des 18. Jahrhunderts, in den süddeutschen Staaten von 1807—1812. In Preußen wurde 1818 der erste Grenzzolltarif eingeführt, durch den 67 Binnenzolltarife beseitigt wurden. Der deutsche Zollverein übernahm ihn bei seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1834.

Zölle werden aus zwei ganz verschiedenen Motiven erhoben. Entweder um dem Staate als Einnahmequelle zu dienen — Finanzzölle — oder um die heimische Produktion zu schützen gegen den Wettbewerb gleichartiger ausländischer Erzeugnisse — Schutzzölle. Bei diesen ist die Verteuerung durch die Zollbelastung also gerade der Zweck. Sie gestattet, den Preis des gleichartigen Inlanderzeugnisses so hoch zu stellen wie die Grenze des Zollschutzes reicht, also bis zum Preis der Auslandware plus Zollbetrag. Würde also das Ausland, wie man namentlich im Beginn der Schutzzollära 1879 vielfach glaubte, den Zoll ganz oder teilweise auf sich nehmen, so würde der Zweck der Zollauflegung nicht oder nur zum Teil erreicht, den inländischen Erzeugern also der Absatz auf dem Inlandmarkte zu lohnenden Preisen erschwert statt ermöglicht.

Finanz- und Schutzzölle sind in der Praxis jedoch keineswegs mit dieser begrifflichen Schärfe getrennt. Vielmehr dienen Zölle oft beiden Zwecken zugleich, namentlich aber wirken Finanz- oft wie Schutzzölle und umgekehrt. So diente die deutsche Zolltarifreform von 1879 dem doppelten Zwecke, dem Reiche neue Einnahmen zu erschließen und zugleich einen wirksamen „Schutz der nationalen Arbeit“ durchzuführen. Der 1841 im Zollverein eingeführte Finanzzoll auf Rohrzucker bewirkte einen kräftigen Aufschwung der jungen deutschen Rübenzuckerindustrie. Auch können Finanzzölle auf solche Artikel, die das Inland gar nicht erzeugt, Schutzwirkungen üben. So wirkt der deutsche Finanzzoll auf Südfrüchte zugunsten des heimischen Obstbaues. Anderseits brachten die Getreideschutzzölle dem Reiche so beträchtliche Einnahmen, daß sie zu einem Grundstein der Reichsfinanzen wurden (1913: 270,8 Mill. M. = 31 v. H. der gesamten Zollerträge). Die Aufhebung solcher Zölle wird durch diese erfreuliche Nebenwirkung natürlich erschwert. Es walten bei der Zollauflegung aber außer finanz- und wirtschaftspolitischen mitunter auch noch andere Zwecke ob. So beim „sozialen Schutzzoll“ der sozialpolitische Zweck, d. h. die Ausgleichung der Belastung einer Industrie mit Aufwendungen für gesetzlichen Arbeiterschutz und -Versicherung behufs Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Auch politische Motive können eingreifen, wie bei dem Deutschland angedrohten „Wirtschaftskrieg“ nach Friedensschluß.

Finanzzölle müssen sich dem System der Aufwandbesteuerung organisch einfügen, z. B. neben Steuern auf alkoholische Getränke auch den Genuß von Kaffee und Tee belasten. Sie werden gewöhnlich auf solche Waren gelegt, die das Inland nicht selbst hervorbringt (Kolonialwaren usw.), bei denen daher ein Schutz heimischer Erzeugung gar nicht in Frage kommt. Vermieden wird dagegen ihre Auflegung auf Artikel, deren Belastung einheimische Produktionen schädigen

würde, also besonders auf solche Rohstoffe oder Halbfabrikate, die im Inlande zwar verarbeitet, aber nicht erzeugt werden, z. B. auf Rohseide. Für ihre Auflegung wie Abstufung ist wichtig, ob die Ware unentbehrlichen, entbehrlichen aber gemeingewöhnlichen, oder Luxusbedarf zu befriedigen dient. Die ertragreichsten deutschen Finanzzölle sind die auf: Kaffee (1913: 99,1 Mill. M. = 11,2 v. H. des gesamten Zollertrags), Petroleum (78,5 Mill. = 8,9 v. H.), Südfrüchte (13,5 Mill. = 1,5 v. H.), rohen Kakao (10,2 Mill. = 1,2 v. H.), Gewürze (4,6 Mill. = 0,5 v. H.), Tee (4,2 Mill. = 0,5 v. H.), Austern (1,6 Mill. = 0,2 v. H.). Inländische Verbrauchssteuern bedürfen der Ergänzung durch einen mindestens gleich hohen Finanzzoll, da sie sonst durch Bezug gleichartiger Auslandware umgangen werden können. Bei der deutschen Tabakbesteuerung ruht sogar das finanzielle Schwergewicht der Besteuerung auf dem Zoll für Rohtabak und Tabakfabrikate (1912: 129 Mill. M. gegen 11,1 Mill. M. Steuerertrag). Sonst ist freilich das Gegenteil der Fall (Branntweinbesteuerung: 6 gegen 226, Zucker 0,4 gegen 181,7, Salz 0,05 gegen 64,3 Mill.). Im Verhältnis der deutschen Staaten zueinander heißt, soweit ein Staat eine eigene Verbrauchssteuer erhebt, der sie ergänzende Zoll Übergangsabgabe (bisherige deutsche Bierbesteuerung).

Schutzzölle üben eine um so geringere finanzielle Wirkung, je besser der Schutzzweck erreicht wird. Ihre Sätze müssen sorgfältig bemessen werden, damit einerseits dieser Zweck, besonders soweit der Zoll erzieherisch wirken soll, sicher erreicht wird, anderseits der Schutz nicht einfuhrverbotartig wirkt. Ferner muß jeder Zoll auf ein Erzeugnis einer höheren Produktionsstufe mindestens so hoch sein wie der auf das Erzeugnis der niederen. Erzieherischen Charakter hat der Zoll namentlich da, wo eine junge Industrie gegen die natürliche Überlegenheit einer gleichartigen älteren Auslandindustrie geschützt werden soll. Er kann aber auch anders motiviert sein. So dient der „Konservierungsschutzzoll" der Erhaltung eines wichtigen Zweiges der Volkswirtschaft, dessen Verkümmerung die ganze Volkswirtschaft gefährden würde (Deutscher Agrarschutz). Hier greift die Theorie der „Solidarität der schutzzöllnerischen Interessen" ein, nach welcher alle schutzwerten und -bedürftigen volkswirtschaftlichen Interessen gleichzeitig und einheitlich zu schützen sind, da ein einseitiger Schutz wie eine Privilegierung wirken würde. Namentlich gilt das von Industrie und Landwirtschaft, zumal diese gegenseitig die besten Abnehmer ihrer Erzeugnisse sind. Diese „praktische Theorie" wurde erfolgreich vertreten namentlich in Frankreich (Bund der Agrarier und Eisenindustriellen) und, unter dem Motto „Schutz der nationalen Arbeit", bei der deutschen Tarifreform 1879. Besonders motiviert sind ferner die Retorsions-(Vergeltungs-)Zölle, die ein Staat als Abwehrmaßregel gegen einen anderen anwendet, der die Erzeugnisse des ersteren zollpolitisch schlechter behandelt als diejenigen dritter Staaten. Der deutsche Zolltarif sieht in einem „Kampfzollparagraphen" für solche Fälle einen Zollzuschlag von 100 v. H., bei zollfreien Waren eine Zollbelastung bis zu 50 v. H. ihres Wertes vor. Auch können die Waren solcher Staaten, die besonders lästige Zölle oder Zollabfertigungsvorschriften gegen Deutschland anwenden, gleichartigen Maßnahmen unterworfen werden. Der dadurch herbeigeführte, oft noch durch beiderseitige weitere schikanöse Maßnahmen verschärfte Zustand wird als Zollkrieg bezeichnet (z. B. Deutschland-Rußland 1893). Aber auch sonst werden Zölle auf gleichartige Waren oft verschieden hoch bemessen. (Differentialzölle), und zwar aus ganz verschiedenen Gesichtspunkten, die entweder auf Begünstigung oder Benachteiligung abzielen. Ersteres z. B. wenn Kolonialländer Waren aus dem Mutterlande mit einem Zollabschlag einlassen (z. B. Kanada 1900, von $33^1/_3$ v. H. für alle Einfuhr aus Großbritannien oder aus anderen britischen Kolonien) oder das Mutterland die Einfuhr aus seinen Kolonien (z. B. Frankreich), oder wenn die heimische Schiffahrt oder die Einfuhr über heimische Seehäfen gefördert werden soll (z. B. Ermäßigung der österreichisch-ungarischen Zölle um 10—20 v. H. für alle über Triest oder Fiume eingehenden Waren, gerichtet gegen den Wettbewerb von Hamburg und Bremen). Letzteres namentlich zur Bevorzugung der heimischen Schiffahrt oder des heimischen Handels durch Zollzuschläge (surtaxes) für Waren auf fremden Schiffen (s. de pavillon) oder aus Zwischenhandelsländern (s. d'entrepôt). So, merkantilistischer Praxis entstammend, in Frankreich und Nordamerika.

Früher überwog die Bedeutung der Ausfuhrzölle, besonders als Mittel merkantilistischer Handelspolitik zur Festhaltung der Rohstoffe im Inlande. Im Zollverein wurde der seit 1865 letzte Ausfuhrzoll auf Lumpen 1873 aufgehoben. Im Dezember 1919 sind im Deutschen Reich

Ausfuhrabgaben von 1—10 v. H. des Wertes als Ausgleich für den Unterschied der stark gefallenen deutschen Valuta eingeführt worden. Die Durchfuhrzölle wurden im Interesse der inländischen Verkehrsanstalten schon 1861 beseitigt. Einfuhrzölle werden auch von Gemeinden, namentlich auf Nahrungs- und Genußmittel, als städtischer Oktroi (Torzoll) erhoben, der sehr einträglich und daher weitverbreitet war, doch ist seit dem 1. April 1910 der Oktroi auf Getreide. Hülsenfrüchte, Mühlenfabrikate, Backwaren, Vieh, Fleisch und Fett reichsgesetzlich beseitigt. Dem Oktroi auf Bier und Wein sind reichsgesetzliche Höchstgrenzen gezogen. Das preußische Kommunalabgabengesetz von 1893 verbietet auch die städtische Besteuerung von Kartoffeln und Brennstoffen.

Wer den Finanz- oder Schutzzoll trägt, ist nicht im voraus, oft auch nicht während seines Bestehens mit Sicherheit festzustellen. Eine unbegrenzte Menge von wechselnden und schwer oder gar nicht erfaßbaren und in ihren Wirkungen nicht meßbaren Umständen ist darauf von Einfluß. Ausland oder Inland, Erzeuger, Händler oder Verbraucher kommen dabei in Frage. So der Ernteausfall für die Tragung von Getreidezöllen. Dazu kommen die gesamten Schwierigkeiten des Steuerüberwälzungsproblems. Daher und wegen der starken, aber nie exakt berechenbaren Einwirkung der Zölle auf das gesamte Wirtschaftsleben ist große Vorsicht nötig bei ihrer Einführung, aber auch bei ihrer Aufhebung, besonders auf solche Gegenstände, die in inländischen Produktionsprozessen weiterverarbeitet werden, da die Produktionskosten der Unternehmungen und mithin ihre Chancen für den in- wie ausländischen Wettbewerb davon stark, sei es günstig oder ungünstig, betroffen werden.

Ihrer technischen Gestaltung nach sind die Zölle entweder Wert- oder spezifische Zölle, d. h. sie werden bemessen nach dem Werte der belasteten Waren oder in festen Sätzen nach bestimmten Einheiten, wie Gewicht, Hohl- oder Flächenmaß, Stückzahl usw. Die ersteren sind theoretisch richtiger, auch gerechter, da sie sich der im Warenwert verkörperten steuerlichen Leistungsfähigkeit und zugleich den Preisschwankungen anpassen. Besonders für Waren von sehr verschiedenen Qualitäten ist dies wesentlich, aber auch für geringwertige, sofern deren Einfuhr dadurch nicht erschwert wird. Doch sind sie schwierig zu handhaben wegen der Vieldeutigkeit von „Wert“ und der Schwierigkeiten seiner Feststellung (Herstellungs- oder Verkaufswert, Engros- oder Detail-, Markt- oder Fakturenpreis usw.). Auch bedingen sie scharfe, lästige und teuere Kontrollmittel, außer der obligatorischen Deklaration des Versenders mit sachverständiger amtlicher Nachprüfung, wie eidliche Bekräftigung der Faktura, Recht der Steuerbehörde, die Ware zum deklarierten Werte zu erwerben u. a. Das Schwanken des Wertzollbetrages erschwert dem Kaufmann die Kalkulation und macht die staatliche Einnahme daraus ungleichmäßig. Endlich mindert sich bei sinkendem Warenpreise der Zollschutz automatisch, wodurch der ausländische Wettbewerb gerade dann erleichtert wird, wenn er gefährlich wird. Bei steigenden Preisen wirkt der gesteigerte Zollschutz dagegen einfuhrhemmend, obwohl die Einfuhr dann gerade Erleichterung verdient. Besonders bedenklich ist dies bei Gegenständen elementaren Massenbedarfs. Die spezifischen Zölle sind daher in der neueren Praxis beliebter, haben aber den Nachteil, daß bei sinkendem Preise der Zoll relativ höher ist und umgekehrt, also der Leistungsfähigkeit entgegengesetzt wirkt. Es läßt sich bei ihnen der Wert aber auch berücksichtigen, z. B. durch Abstufung des Zolls nach dem Verfeinerungsgrade der Ware und nach Qualitätsunterschieden.

Wird Ware ausgeführt, für deren Einfuhr ein Zoll erhoben oder die aus zollbelastetem ausländischem Material hergestellt war, so muß der Zoll rückvergütet werden. Ward sie zwecks einer Be- oder Verarbeitung eingeführt, so erfolgt die Vergütung bei der Wiederausfuhr, häufiger aber die bedingt zollfreie Zulassung zu diesem „aktiven Veredelungsverkehr“ nach besonderen, ihn erleichternden Vorschriften. Geht Inlandware zur Veredelung ins Ausland, so kann für diesen „passiven Veredelungsverkehr“ gleichartige Erleichterung gewährt werden. Außerdem dient ein System öffentlicher und privater „zollfreier Niederlagen“ der vorläufigen zollfreien Zulassung von Auslandware, die dann entweder unter Kontrolle zollfrei wieder ausgeführt oder bei Eintritt in den Inlandverkehr verzollt wird. Verschieden davon ist der eigentliche Zollkredit, d. h. die geregelte Stundung eines durch Einfuhr schuldig gewordenen Zolles gegen Sicherheitsleistung zur Verhütung der Verteuerung der Ware um die Zinsen des Zollbetrages.

Im Zolltarif sind die Zölle nach Warenarten, Zolleinheiten und -sätzen systematisch zusammengefaßt. Soweit die Sätze durch Handelsverträge ermäßigt oder gebunden sind, ist er Vertrags-, sonst autonomer Tarif. Seine Gliederung ist alphabetisch oder systematisch, d. h. nach sachlichen Unterscheidungsmerkmalen. Der deutsche Zolltarif vom 25. Dezember 1902, in Kraft seit 1. März 1906, ist hauptsächlich systematischer, nämlich nach Produktionszweigen in 19 Abschnitten mit zahlreichen Unterabschnitten geordnet. Formal erscheint er als Anhang zum Zolltarifgesetz. Beigegeben ist ihm ein amtliches Warenverzeichnis in alphabetischer Reihenfolge als Hilfsmittel zur Orientierung und zugleich amtliches Auslegungsmittel. Oft enthält ein besonderer Teil des Tarifs, der Minimaltarif, demgegenüber der übrige Teil Maximaltarif heißt, diejenigen Sätze, unter die beim Abschluß von Handelsverträgen nicht herabgegangen werden darf. In Deutschland sind das die „Agrarzölle" auf Getreide, Mehl, Vieh und tierische Erzeugnisse. Mit Rücksicht auf die durch den Krieg und die Blockade geschaffenen Ernährungsverhältnisse sind am 4. August 1914 die deutschen Zölle auf Lebensmittel und Mineralöle aufgehoben worden.

b) Zahlung der Zölle in Gold (Zollaufgeld).

Von Dr. **Walther Wiesinger**,

Bibliothekar im Reichsministerium des Innern, Berlin.

Literatur:

RGBl. Jahrg. 1919 Nr. 145 (S. 1361 u. 1362); Nr. 235 (S. 1959); Nr. 235 (S. 1960); Nr. 251 (S. 2187). — Drucksachen der Nationalversammlung Nr. 581 u. 1656. — Stenogr. Berichte der Nationalversammlung S. 1722—1725, S. 2846 u. S. 3885—3886.

Die Zahlung der Zölle in Gold, das sog. Goldaufgeld bei der Zollzahlung, ist für Deutschland erst in neuerer Zeit aktuell geworden.

Solange Deutschland eine vollwertige Goldwährung hatte, bestand für das Reich keine Veranlassung, die Zahlung seiner Zölle in Gold bzw. ein Zollaufgeld hierfür zu verlangen, denn eine Zollbegleichung durch Hingabe von Banknoten, Schecks oder durch Giroüberweisung mußte dem Reich schon mit Rücksicht auf die Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs angenehm sein. Ebenso wie der Privatmann bekam ja auch die Reichskasse zu jeder Zeit Gold gegen Hingabe von Banknoten oder auf Grund erfolgter Giroüberweisungen. Aber auch schon die Tatsache allein, daß 20 M. in Banknoten jederzeit in 20 M. Gold umgetauscht werden konnten, genügte, um sowohl das eigentliche wie das uneigentliche Papiergeld dem Goldwerte die Stange zu halten, d. h. die Goldparität zu bewahren.

Anders wurde dies erst, als durch den unglücklichen Krieg mit seinen Begleitumständen sowie infolge des aufgezwungenen Friedens die deutsche Währung erschüttert wurde und an Stelle der Goldwährung praktisch die Papierwährung mit all ihren Nachteilen trat.

Es ist hier nicht zu untersuchen, welche Momente für die stete Verschlechterung der Valuta verantwortlich zu machen sind. Des nötigen Zusammenhanges wegen sei lediglich darauf hingewiesen, daß noch am 1. Januar 1918 für 100 Schweizer Franken 116,50 M. (Goldparität 100 Franken = 81,00 M.) zu bezahlen waren, während am 1. August 1919 schon 303 M. und am 30. Januar 1920 sogar 1498,50 M. dafür hingegeben werden mußten. Also ein stetiger Rückgang des Markkurses in allen Ländern, dessen Tiefstand vielleicht zur Zeit (Februar 1920) erreicht ist. dessen dauernde Besserung aber Jahre beanspruchen wird.

Prüft man weiterhin das deutsche Zollsystem, so wird man auch hier die Erfahrung machen, daß dasselbe durch den Gewaltfrieden nach vielen Richtungen hin durchlöchert worden ist.

Die durch langfristige Handelsverträge stabilisiert gewesenen Zollgebühren (Schutz- und Finanzzölle), die bis vor dem Krieg eine der wichtigsten Einnahmequellen des Deutschen Reiches

bildeten, — zur Zeit sind sie allerdings infolge des Rückgangs der Einfuhr, der Beseitigung oder Ermäßigung zahlreicher Zölle auf Lebensmittel behufs besserer Versorgung des Inlandes, sowie angesichts der wesentlichen Erhöhung der direkten Steuern an zweite Stelle gerückt[1]), — basieren auf dem Zolltarif vom 25. Dezember 1902, der jedoch erst am 1. März 1906 in Kraft getreten ist.

Die in dem genannten Zolltarif vorgesehenen, auf Grund der Warenpreisberechnungen festgesetzten sog. spezifischen Zölle waren jedoch nur so lange gutzuheißen und richtig, als die Warenpreise ziemlich gleich und stetig blieben. Tritt eine größere Preisveränderung ein oder gar eine Preisrevolution wie zur Jetztzeit, so genügen die bisherigen Zollsätze nicht mehr, da sie zu den erhöhten Warenpreisen nicht mehr in dem vorausgesetzten Verhältnis stehen.

Ein Beispiel wird dies veranschaulichen! 1 dz Rohkaffee kostete vor dem Kriege 200 M., der Zoll hierfür betrug zuerst 40 M., dann 60 M., also 20—30 v. H. des Warenwertes. Jetzt aber zahlt man für 1 dz Rohkaffee etwa 2500 M. und der Zoll ist durch Reichsgesetz vom 26. Juli 1918 auf 130 M. für 1 dz erhöht worden, er macht also nur mehr rund 5—6 v. H. des Wertes aus. Aber nicht genug damit, die 130 M., die heute die Zollkasse für 1 dz Rohkaffee erhält, sind ja nur nominal 130 M. in Papier; der innere Wert beträgt infolge unseres schlechten Valutastandes nur mehr höchstens 8 M.[2]).

Deutschland hätte also, um diese Schäden auszugleichen, schon früher seine Zoll-Tarifsätze wesentlich erhöhen müssen. Dieses Mittel ist aber dem Deutschen Reiche auf Grund des Artikels 269 des Friedensvertrages versagt. Dieser Artikel bestimmt nämlich, daß während eines Zeitraumes von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Friedensvertrages die von Deutschland auf Einfuhren der alliierten und assoziierten Mächte gelegten Abgaben nicht höher sein dürfen als die vorteilhaftesten Sätze, welche für die Einfuhr nach Deutschland am 31. Juli 1914 in Anwendung waren.

Erweitert wird diese Bestimmung noch dadurch, daß der genannte Artikel im zweiten Absatz fernerhin bestimmt, daß während eines weiteren Zeitraumes von 30 Monaten nach Ablauf der ersten 6 Monate obige Bestimmung über die Anwendung der vorteilhaftesten Sätze auch noch für solche Erzeugnisse in Geltung bleibt, die im ersten Abschnitt, Unterabschnitt A des deutschen Zolltarifs vom 25. Dezember 1902 (also Erzeugnisse des Acker-, Garten- und Wiesenbaues!) enthalten sind und am 31. Juli 1914 auf Grund von Verträgen mit den alliierten und assoziierten Mächten vertraglich festgelegt waren, ferner alle Arten Weine und Pflanzenöle, Kunstseide, gewaschene und entfettete Wolle, ob diese vor dem 31. Juli 1914 Gegenstand besonderer Übereinkommen waren oder nicht[3]).

Eine Erhöhung der Zollsätze war demnach nicht möglich. Die deutsche Regierung mußte andere Mittel und Wege finden, um die geschilderten Mißstände zu beseitigen, dies um so mehr, als auch die finanziellen Nachteile für die Reichskasse sehr einschneidend waren. Denn da die Minderwertigkeit der Reichsmarkwährung gegenüber der Goldparität heute etwa 10—15 v. H. und noch weniger beträgt, erhält das Reich, sofern es seine Zolleinnahmen für Auslandszahlungen (Einkauf von Lebensmitteln, für Kriegsentschädigung usw.) benutzt, nur noch ein Zehntel und noch weniger der betreffenden Auslandsvaluta angerechnet. Aber auch im Inlande, wo die Minderwertigkeit der Reichswährung sich in wesentlich gesteigerten Preisen, Gehältern sowie Löhnen ausdrückt, kann das Reich bei dem jetzigen Kursstand nur etwa ein Zehntel derjenigen Ausgaben decken, zu deren Bestreitung früher um soviel geringere Beträge ausgereicht hätten.

Als das zur Beseitigung der geschilderten Übelstände geeignetste Mittel sah die Reichsregierung die Zahlung der Zölle in Gold an.

---

[1]) Die Zolleinnahmen beliefen sich im Rechnungsjahr 1913 auf 725 Millionen M., im Rechnungsjahr 1918 dagegen beträgt die Solleinnahme an Zöllen nur rund 166 Millionen M., also nur etwa 22,90 v. H. der Friedenseinnahmen an Zöllen.

[2]) Die mit Reichsgesetz vom 26. Juli 1918 neueingeführte Erhöhung und Festsetzung des Kaffeezolles auf 130 und 175 M. für 1 dz Roh- und gerösteten Kaffee konnte nach Art. 269 Abs. I des Friedensvertrages auf die Dauer von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Friedensvertrages nicht zur Hebung gelangen; es verblieb vielmehr bis auf weiteres bei den Zollsätzen, wie sie am 1. August 1914 bestanden haben, d. h. für Rohkaffee 60 und für gerösteten Kaffee 85 M. für 1 dz, und für Tee statt 220 M. für 1 dz nur 100 M. für 1 dz usw.

[3]) RGBl. Jahrg. 1919, Nr. 140, S. 1079.

Das betreffende Gesetz vom 21. Juli 1919[4]) — in Kraft getreten am 1. August 1919 — bestimmt, daß die in die Reichskasse fließenden Zölle in Gold zu zahlen sind. Diese Bestimmung hat jedoch nur prinzipielle Bedeutung, denn gleichzeitig wird im Gesetz selbst sowie in der am gleichen Tage erschienenen Bekanntmachung angeordnet[5]), daß auch fremdländische Goldmünzen nach einem von der Reichsregierung bestimmten Umrechnungsverhältnis, sowie deutsche Banknoten, Reichskassen- und Darlehnskassenscheine nach einem bestimmten Aufgeld, das für jede Kalenderwoche (jetzt aufgehoben) im voraus vom Reichsfinanzministerium festgesetzt und im Reichsanzeiger öffentlich bekannt gemacht wird[6]) in Zahlung genommen werden können. Schließlich können auch noch ausländische Zahlungsmittel durch Vermittlung der Reichsbank, die die Umrechnung auf Grund des jeweiligen Kurses besorgt, zur Zollentrichtung verwandt werden.

Es sind demnach vier Arten von Zahlungsmöglichkeiten zu unterscheiden:

1. Zollzahlung in gemünztem deutschen Golde ohne Aufschlag,
2. Zollzahlung in gemünztem ausländischen Golde zu einem von der Reichsregierung bebestimmten Wert.
3. Zollzahlung in deutschem Papiergeld mit dem jeweilig geltenden Aufschlag. (S. Anmerkung 6.)

   (Deutsche Silbermünzen sollen lt. Dienstanweisung den papierenen Umlaufsmitteln gleichgestellt werden. Da jedoch deutsche Silbermünzen inzwischen mit Aufgeld von seiten der Reichsbank angekauft werden, so werden diese wohl kaum unter den gegebenen Verhältnissen zur Zollzahlung benutzt werden, es sei denn, daß auch diese Münzen nachträglich zum höheren Werte angenommen werden.)
4. Zollzahlung in fremdländischem Silber, Papiergeld, Banknoten, Schecks, Wechsel zum üblichen Kurs.

Diese dem praktischen Verkehr angepaßten Zahlungsmöglichkeiten ließ die Reichsregierung aus dem Grunde zu, um dem legitimen und der deutschen Volkswirtschaft nötigen Einfuhrhandel nicht über Gebühr hinaus Schwierigkeiten zu machen. Sie handelte dabei nach dem alten Grundsatze, daß handelspolitische Maßnahmen, die der heimischen wirtschaftlichen Förderung dienen sollen, für die einzelnen Wirtschaftssubjekte nicht störend und beengend wirken sollen.

Welche Wirkung zeitigte nun das Gesetz? War es geeignet, die oben geschilderten Mißstände zu beseitigen?

Das Gesetz hatte insofern von vornherein einen Geburtsfehler, als es nicht an allen Zollgrenzen Anwendung finden konnte, denn die Entente versagte unter Berufung auf den Friedensvertrag, der bekanntlich die Erhöhung der Grenzzölle innerhalb einer gewissen Frist verbietet, ihre Zustimmung. Infolgedessen mußte an den Westgrenzen des Reiches (von Basel rheinabwärts bis nach Emmerich etwa) von einer Goldzollzahlung bzw. von einem Aufgeld abgesehen werden, so daß die über die dortigen Zollgrenzen eingeführten Waren vorerst nach wie vor nach den bisherigen Zöllen abgefertigt wurden, ein Verfahren, das namentlich für die Seehandelsstädte Hamburg und Bremen die größten Schwierigkeiten hervorrief, da die über See eingegangenen Waren nicht in Hamburg und Bremen zollamtlich zur Schlußabfertigung behandelt, sondern

---

[4]) RGBl. Jahrg. 1919, Nr. 145, S. 1361.

[5]) RGBl. Jahrg. 1919, Nr. 145, S. 1362.

[6]) Das Aufgeld betrug für die Zeit vom:

Zeit	v. H.	Zeit	v. H.
3. bis 9. August	240 v. H.	12. bis 18. Oktober	450 v. H.
10. bis 16. August	275 „	19. bis 25. Oktober	490 „
17. bis 23. August	280 „	26. Oktober bis 1. November	520 „
24. bis 30. August	315 „	2. bis 8. November	520 „
1. bis 6. September	365 „	9. bis 15. November	590 „
7. bis 13. September	365 „	16. bis 22. November	690 „
14. bis 20. September	385 „	23. bis 29. November	775 „
21. bis 27. September	475 „	1. bis 10. Januar 1920	900 „
28. September bis 4. Oktober	475 „	11. bis 31. Januar 1920	900 „
5. bis 11. Oktober	425 „	bis auf weiteres	900 „

usw., da eine wöchentliche Bekanntgabe des Aufgeldes nicht mehr erforderlich ist.

unter Zollkontrolle nach Köln und anderen Orten des Rheinlandes befördert wurden, um dort nach den billigeren Zollsätzen behandelt zu werden. Hinzu kam, daß an den genannten Grenzen der Warenverkehr infolge des Friedensvertrages, der bestimmt, daß Güter, die elsaß-lothringischen oder luxemburgischen Ursprungs sind, oder aus jenen Ländern kommen, auf die Dauer von 5 Jahren nach Inkrafttreten des Friedensvertrages zollfrei nach Deutschland eingehen, ohnehin schwer zu kontrollieren ist und schließlich eine richtige Eingangszollkontrolle wegen des sog. „Loches im Westen" ganz hinfällig wurde.

Suchte schon in Friedenszeiten der ehrbare Kaufmann mit Recht und unter Ausnutzung der erlaubten Mittel die billigste Eingangstür für seine Waren, — basiert doch hierauf das handelspolitische Mittel der Vorzugszölle, — so mußte die geschilderte abweichende und günstigere Zollbehandlung im besetzten Gebiete um so mehr verheerend wirken, als der unsolide Wucherer und Schieber, der moralische Bedenken nicht kennt und dem jedes Mittel recht ist, soferne nur große Gewinne winken, mehr und mehr dem ehrlichen mit kleinen Gewinnen sich begnügenden Kaufmanne das Feld streitig machte. Das Heer der Schieber und letzten Endes auch unter dem Drucke der Konkurrenz die anderen Wareneinbringer dirigierten ihre Warentransporte, die sonst vielleicht auf dem Seeweg nach Hamburg eingingen, um, das „Loch im Westen" war von nun ab „die" Eingangspforte für alle einzuführenden Waren, während der Verkehr an den übrigen Grenzen mehr und mehr zurückging, so daß man in Hamburg bereits von einer Krisis zu sprechen begann.

Erschwerend kam hinzu, daß die billigere Einfuhr an jenen Grenzen nicht etwa den inländischen Konsumenten zugute kam, sondern vielmehr die hierdurch erzielten Gewinne einzig und allein in die Taschen einiger weniger flossen und ferner unter dem Anreiz der Differentialbehandlung neben den dringend benötigten Rohstoffen für die Wiederingangsetzung der deutschen Industrie und den ebenso dringlichst erwarteten notwendigen Lebensmitteln auch viele Luxuswaren wie Parfümerien, Seifen, Seide, Tabake, Zigaretten im Werte von Milliarden von Mark eingeführt wurden, wodurch weiterhin die ohnehin schon notleidende deutsche Währung noch mehr gedrückt wurde. Die Aufstellung einer einigermaßen zutreffenden Statistik und Handelsbilanz. die mit die Voraussetzung wirtschaftlicher Gesundung Deutschlands ist, war nicht mehr möglich.

Die deutsche Regierung mußte daher, um diesen unhaltbaren Zuständen ein Ende zu machen und den reellen Handel nicht ganz zu erdrosseln, die Hafenplätze, besonders Hamburg und Bremen, die durch ihre Handelskammern dringende Vorstellungen erhoben, nicht ganz verwaisen zu lassen und um schließlich die nach dem Westen führenden Eisenbahnlinien nicht einseitig zu belasten, diese Vorzugszollbehandlung der Waren beseitigen und das Gesetz über die Zahlung der Zölle in Gold vorerst außer Wirksamkeit setzen. Dies geschah Anfang Dezember 1919 durch die Bekanntmachung vom 9. Dezember 1919 (Reichsgesetzblatt S. 1960), so daß vom 11. Dezember 1919 bis 31. Dezember 1919 die Goldzahlung hinwegfiel. Gleichzeitig wurden nun nochmals Verhandlungen mit den Ententeregierungen, die bisher ein befriedigendes Ergebnis nicht gezeitigt hatten, eingeleitet. Infolge der dringenden Vorstellungen der deutschen Regierung gab der Oberste Rat in Paris seine bisherige ablehnende Haltung auf und erklärte in zwei Noten vom 22. und 23. Dezember 1919 seine Zustimmung zur sofortigen Erhebung von Goldzöllen an den Rheingrenzen. Deutschland ward hiernach ermächtigt, ein Aufgeld in der Höhe zu erheben, als die jeweilige Entwertung der Reichsmark gegenüber dem Dollar beträgt. Die Vorkriegszollsätze müssen nach wie vor zugrunde gelegt werden. Demgemäß wurde mit Bekanntmachung vom 27. Dezember 1919 (Reichsgesetzblatt S. 2187) bestimmt, daß das Gesetz über die Zahlung der Zölle in Gold wieder anzuwenden sei.

Es ist nicht zu verstehen, warum die alliierten und assoziierten Regierungen sich so lange den deutschen Vorhaltungen gegenüber taub gezeigt hatten, denn der Entente als Gläubiger Deutschlands muß daran gelegen sein, daß die deutsche Volkswirtschaft baldtunlichst in geordnete Bahnen zurückkehrt. Dazu gehört aber vor allem eine intakte Zollgrenze verbunden mit einer genauen Kontrolle der Ein- und Ausfuhr, mit Unterbindung des Schleichhandels sowie des Bestechungswesens. Erst dann wird es möglich sein, einen Überblick über die Ein- und Ausfuhr zu gewinnen und in Verbindung mit anderen Mitteln an einer Gesundung der Valuta zu arbeiten.

Seit dem 1. Januar 1920 ist das Gesetz über die Zahlung der Zölle in Gold wieder in Kraft und wird nunmehr, nachdem es an allen Zollgrenzen des Reiches gleichmäßig in Anwendung kommt, die beabsichtigte Wirkung ausüben, sobald das Loch im Westen vollständig geschlossen sein wird. Allerdings darf man nicht vergessen, daß es sich hierbei immer nur um ein interimistisches Mittel handeln wird, das nur über die jetzige erste schwerste Zeit nach dem Kriege hinweghilft. Das Ziel der Deutschen Regierung wird sein müssen, mit allen Mitteln eine baldige Besserung der heimischen Währung herbeizuführen, die Arbeitslust in allen Schichten der Bevölkerung zu fördern, um so die Produktionskapitalien und weiterhin die deutsche Ausfuhr wieder zu heben. Hand in Hand damit wird eine Neuorientierung unserer gesamten Handelspolitik auf Grund der veränderten Verhältnisse erforderlich sein, der aber nur dann der Erfolg beschieden sein wird. wenn es gelingt, einen „neuen Geist" in den Friedensvertrag selbst hineinzutragen. —

Außer Deutschland haben auch andere Länder Goldzölle verschiedentlich in Anwendung gebracht.

So führte Rußland am 1. Januar 1877 die Goldzahlung seiner Zölle ein, wodurch sich diese um etwa 30 v. H. erhöhten. Die Entwertung des Silbers bot damals mit die Veranlassung dazu.

China wurde gleichfalls von den Großmächten veranlaßt, seine Zölle in Gold zu erheben. Der Grund hierzu war der, daß China seinerzeit bei den Großmächten eine Anleihe aufnahm. Als Sicherheit dienten die Zolleinnahmen. Da China Silberwährung hat, Silber aber damals immer mehr dem Gold gegenüber sich entwertete, hatten die Gläubigerstaaten ein dringendes Interesse an Goldzöllen.

Es wird also die Zahlung der Zölle in Gold meist dann in Frage kommen, wenn der Wert der heimischen Währung wesentlich von dem des Goldes abweicht. Denn da fast alle Kulturstaaten heute die Goldwährung eingeführt haben, ist Gold der internationale Wertmesser und der amerikanische Golddollar steht nach dieser Beziehung an erster Stelle.

---

15. Abschnitt.

a) Vorteile und Gefahren der Monopole.

Von Dr. E. Lederer,

Professor der Nationalökonomie an der Universität Heidelberg.

Das Monopol ist die Zusammenfassung des Angebots einer Ware in einer Hand. Es kann ein Produktions- oder Handelsmonopol sein. Seltener ist die Zusammenfassung der Nachfrage in einer Hand (Konsumentenmonopol). Die klassische Nationalökonomie ist immer von dem Bild der freien Konkurrenz ausgegangen und betrachtete daher das Monopol als eine Abirrung von der Norm. Grundsätzlich wird die Beurteilung verschieden sein müssen, je nachdem, ob es sich um private oder öffentliche Monopole handelt.

Private Monopole.

a) Natürliche Monopole. Hierbei wird die Zusammenfassung des Angebots dadurch erleichtert, daß die Erzeugung des Monopolprodukts nur in ganz oder einigermaßen begrenztem Umfang erfolgt. Es ist z. B. eine Heilquelle, wenn sie in Privateigentum steht, Objekt eines „natürlichen" Monopols. Die Grenze ist schwimmend. Man kann bis zu einem gewissen Grade von dem Monopol an Naturschätzen sprechen, selbst wenn deren Vorkommen hinreichend verbreitet ist, und zwar dann, wenn durch lokale Verteilung der Naturschätze ein Zusammengehen der Eigen-

tümer erleichtert oder wirtschaftlich geradezu aufgedrängt wird. Im strengen Sinn des Wortes wird freilich von Monopolen nur dann die Rede sein können, wenn das Angebot der Ware mindestens für eine Marktperiode in der Hand eines einzelnen oder einer Gruppe vereinigt ist. Allerdings wird häufig schon von Monopol gesprochen, wo lediglich eine Beschränkung der Konkurrenz vorliegt.

Der Monopolinhaber hat die Möglichkeit, ohne Rücksicht auf die Gesetze der Konkurrenz die Preise so anzusetzen, daß sein Profit ein Maximum erreicht. Der Produzent, welcher Waren für den Markt erzeugt, ist an die Produktionskosten zuzüglich der üblichen Profite gebunden, wofern er sich nicht vernichtender Konkurrenz aussetzen will. Der Monopolist ist von dieser Rücksicht frei, aber auch er steht nicht außerhalb der ökonomischen Gesetze. Zunächst wird seine Preisforderung durch die Leistungsfähigkeit seiner Abnehmer begrenzt. Von der Verteilung der Kaufkraft im Markte wird es abhängen, ob sich der Monopolpreis mehr oder weniger dem Preis bei freier Konkurrenz annähern wird. Stets wird der Monopolist den Preis so bestimmen, daß sein Gewinn ein Maximum darstellt, wobei er wird in Rechnung ziehen müssen, daß auch seine Gesamtkosten bei sinkendem Absatz (wenngleich nicht in demselben Tempo wie der Absatz abnimmt), auf die Produkteinheit gerechnet, steigen. Da der Monopolist oft nicht sein ganzes Produkt verkaufen kann, wenn er den höchsten Gewinn erzielen will, ist er aus privatwirtschaftlichen Gründen genötigt, einen Teil der Erzeugung zu vernichten. Schon die Ostindische Handelskompanie hat regelmäßig, wenn ihre Flotte zu große Mengen exotischer Gewürze aus den Kolonien brachte, ganze Schiffsladungen verbrannt. Und ähnlich gehen künstliche Monopolbildungen, Corners, vor, wenn sie sich der flottierenden Warenmengen bemächtigen und sie vom Markte „aussperren".

b) Neben den natürlichen Monopolen kommen künstliche für die verschiedensten Waren vor. Sie setzen einen Zusammenschluß der Verkäufer bzw. Produzenten voraus. Solche künstliche Monopole sind in Europa (innerhalb des kapitalistischen Wirtschaftssystems, nach der Aufhebung der Zünfte, welche gleichfalls Monopole darstellten) zuerst in größerem Umfang nach der verheerenden Krise des Jahres 1873 entstanden. Sie setzen eine Verabredung der Verkäufer voraus, welche sich um so leichter wird bewerkstelligen lassen, je geringer ihre Anzahl und je abgegrenzter der Markt. Ist also bereits eine Konzentration der Erzeugung in wenigen Unternehmungen erfolgt, und spielen die Transportkosten eine so große Rolle, daß der Absatz innerhalb eines begrenzten Gebietes erfolgen muß, so sind die Bedingungen für künstliche Monopole günstig. Dort, wo das nicht der Fall, können sie durch handelspolitische Maßnahmen (insbesondere Einfuhrverbote oder Zölle) geschaffen werden. Die ganze reiche Entwicklung der Kartelle und Syndikate in Deutschland, Österreich sowie in den Vereinigten Staaten beruht auf der Hochschutzzollpolitik. Das freihändlerische England hingegen kennt noch in viel höherem Maße die für die Konsumenten vorteilhaften Wirkungen der freien Konkurrenz.

Die Macht dieser künstlichen Monopole wird allerdings in der populären Beurteilung vielfach übersteigert: auch das Kartell, der festgefügte Trust kann seine Preise nicht ganz nach Belieben festsetzen. Er ist nicht nur von der Kaufkraftverteilung innerhalb seines Absatzgebietes abhängig, sondern auch von der Möglichkeit einer fremden Konkurrenz. Ferner kann, insbesondere bei Produktionen, welche nicht auf knappen Rohstoffvorkommen beruhen, jederzeit eine neue Konkurrenz ins Leben treten, wenn die Monopolgewinne sehr hoch und daher der Anreiz zur Gründung eines Unternehmens sehr groß ist. Endlich: selten dient nur ein Gut zur Befriedigung eines Bedürfnisses, es kann auf verschiedene Weise befriedigt werden, und eine Bedarfsverschiebung kann dem Monopol den Boden entziehen. So werden z. B. hohe Zementpreise auf die Dauer die Ziegelerzeugung begünstigen und ausdehnen. Auch innerhalb derselben Industrie kann das Monopol gerade zu einer Ausdehnung der Erzeugung führen.

Ein krasser Fall dieser Art liegt beim deutschen Kalisyndikat vor. Begründet, um die Produktion von Kali, für welches Deutschland vor dem Kriege nahezu ein Weltmonopol besaß, zu beschränken und eine rentable Verwertung zu gestatten, führte es gerade durch die Garantie des Absatzes für jeden Betrieb zu einer Überzahl von Gründungen. Das Kaligesetz (1910), welches diesem Übel zu steuern versuchte, hat es durch fehlerhafte Konstruktion eher vergrößert.

Wenn man volkswirtschaftliche Vorteile und Nachteile der privaten Monopole gegeneinander abwägt, so überwiegen in den meisten Fällen die Nachteile. Sie bestehen darin, daß die All-

gemeinheit bei schlechterer Bedürfnisbefriedigung (gegenüber dem Zustand der freien Konkurrenz) mit der Aufbringung einer Rente zugunsten der Monopolinhaber belastet ist. Diese Rente wächst mit der Entwicklung der Volkswirtschaft. Je mehr in einer Volkswirtschaft gearbeitet wird, je mehr das Nationalprodukt anschwillt, um so größer ist auch die in der Volkswirtschaft vorhandene Kaufkraft, aus welcher der Monopolist mühelos seine Rente schöpft. Er nimmt daher seinen Tribut von jeder produktiven Arbeit, das „Einkommen sucht ihn auf", wie es in der klassischen Ökonomie heißt. Da er sich also mit der Entwicklung der Produktivkräfte von Jahr zu Jahr reicher werden sieht, hat er keinen Anlaß, seinen Betrieb zu verbessern oder zu erweitern. Er bekommt die Wirtschaftsgesinnung des Grand-Seigneurs, er feudalisiert. Ist er doch im Besitz einer Rentenquelle, welche sicherer fundiert ist als irgendeine andere Einkommensart, die von keiner Unternehmertätigkeit, keiner eigenen Leistung abhängt, sondern durch die produktive Arbeit des ganzen Volkes getragen und gesteigert wird. So ist die Möglichkeit sehr naheliegend, daß diese Renteneinkommen der privaten Monopolisten sich in Luxuskonsum umsetzen, also ein totes Element im Produktions- und Reproduktionsprozeß der Volkswirtschaft darstellen. Ferner ist dann häufig bei „natürlichen" privaten Monopolen aus denselben Gründen keine weitere Entwicklung des technischen Fortschritts gegeben. Der oder die Monopolinhaber sind saturiert und werden nicht durch die Konkurrenz gezwungen, ständig auf eine Herabsetzung der Kosten zu sinnen. So sind solche private Betriebe häufig bureaukratisiert, die Eigentümer bloß die Rentner und die Betriebsleiter lediglich daran gewöhnt, in den bisherigen Bahnen zu wandeln. Schon anders steht es bei den „künstlichen" Monopolen, welche immer die Möglichkeit in Betracht ziehen müssen, daß ein Outsider auftaucht, und die daher auf eine Weiterentwicklung der technischen Einrichtungen bedacht sein müssen.

Die Vorteile der privaten Monopole können in Folgendem erblickt werden:

1. Bei freier Konkurrenz ist oft die Gefahr eines Raubbaues vorhanden, zumal bei der Gewinnung von Naturschätzen, welche nur in begrenztem Umfang vorhanden sind. Wenn z. B. Kohle in zahlreichen miteinander konkurrierenden Zechen abgebaut wird, so wird jede Unternehmung trachten müssen, den größten Absatz zu erzielen. Sie wird unter dem Druck der Konkurrenz oft die ergiebigsten Flötze ohne Rücksicht auf die dauernde Möglichkeit eines solchen Betriebes abbauen müssen. Sie wird mitunter, je nach der Eigenart des Gebirges, Kohlenvorkommen nicht ausnützen und für immer preisgeben, deren Vernachlässigung volkswirtschaftlich einen Verlust bedeuten kann. In solchen Fällen, in denen also die freie Konkurrenz keine Gewähr für eine rationelle Gestaltung der Produktion bietet, wird ein Monopol viel überlegter und systematischer disponieren können. Indem es die Produktion etwas zügelt, allerdings nur um höhere Gewinne zu erzielen, so kann es in besonderen Fällen dadurch zugleich für seine spätere Zukunft und für eine nachhaltige Erzeugung sorgen.

2. Das Monopol kann auch die „falschen Kosten" der Konkurrenz ersparen. Um wieder das Beispiel der Kohle anzuführen, wird es die Transportkosten wirksam auf ein Minimum herabsetzen können, während Zechen, die miteinander in freier Konkurrenz stehen, vielfach ihren Absatz auch fern vom Erzeugungsort werden suchen müssen. Diese rationellere Disposition über Produktion und Verteilung ist zweifellos für die Volkswirtschaft ein Vorteil, aber er wird nicht für eine weitere Produktion fruchtbar, wenn das so erzielte Renteneinkommen nicht zur Ausgestaltung der Produktion verwendet wird.

3. Unter Umständen ist das Monopol auch der technischen Entwicklung günstig. Aber ob das der Fall ist, ist eine Personenfrage. Gezwungen ist das Monopol zum technischen Fortschritt nicht, und darin liegt immer ein schwerer Nachteil gegenüber dem privaten Betriebe. Eine Garantie dafür, daß Männer mit Ideen die Leitung haben, ist auch nicht gegeben. Allerdings, wenn Persönlichkeiten mit Initiative an der Spitze stehen, sind die Möglichkeiten des Monopols größere. Denn das Unternehmen, welches unter dem Druck der freien Konkurrenz steht, ist selten in der Lage, so weitschauende Pläne wie das Monopolunternehmen zu entwerfen.

Öffentliche Monopole.

Die öffentlichen Monopole (Monopolbetriebe) haben meist Wirtschaftszweige zum Gegenstande, deren Betrieb aus allgemeinen öffentlichen Interessen nicht ohne weiteres dem privaten Einfluß überlassen bleiben kann. Gerade der kapitalistische Staat hat, insofern er zugleich Militär-

staat ist, das Verkehrswesen in weitaus höherem Maße mit Beschlag belegt als irgendein Staat der Vergangenheit. Da jeder moderne Krieg bei den enormen Truppenmassen und den für ihre Erhaltung und Kampffähigkeit notwendigen Transporten zu einem Eisenbahnkrieg werden mußte, war die Militarisierung, d. h. aber Monopolisierung der Eisenbahnen in allen Staaten mit dem Kriegsbeginn automatisch gegeben. Auch die Verstaatlichungen, welche in den sechziger und siebziger Jahren einsetzen, fast überall Eisenbahn, Post, Telegraph und Telephon, kurz das ganze verwickelte zentrale Verkehrssystem in die Hände des Staates konzentrierten und so die größten Monopolbetriebe der Welt schafften, waren weniger von staatssozialistischen als vielmehr von militärischen Gesichtspunkten beherrscht. Sie erwiesen sich insbesondere dort als notwendig, wo schon die Errichtung der Bahnen nicht nach den Rentabilitätsgesichtspunkten der Unternehmungen, sondern nach strategischen Gesichtspunkten erfolgte. Die Zweckmäßigkeit des staatlichen Verkehrsmonopols ist sehr eingehend diskutiert worden. Schon aus den eben erwähnten Umständen heraus aber ist ein Vergleich mit den privaten Betrieben nicht ohne weiteres möglich. Anlagekosten, Führung der Trasse, Art des Betriebes (Dampfbetrieb an Stelle elektrischer Zugförderung) sind so sehr von außerwirtschaftlichen Umständen beeinflußt, daß ein Vergleich mit privaten freien Unternehmungen schlechterdings immer zuungunsten des Monopolbetriebes ausfallen muß. Dazu kommt ein weiteres: Die Verkehrsmonopole sind in ihrer Tarifpolitik nicht frei. Die Interessen der verschiedenen Erwerbsstände trachten nach einer besonderen Berücksichtigung, welcher sich auch die öffentlichen Betriebe nicht durchaus entziehen können. Das büßen sie mit einem Minus an Rentabilität, oft sogar, wie gegenwärtig, mit Verlusten. Der Monopolbetrieb ist einerseits als Konsument größten Stils, als Käufer von Kohle, Eisen- und Stahlprodukten der Preispolitik der Privatmonopole ausgeliefert, während er andererseits diese vorteilhafte Stellung des Monopolisten in seinem eigenen Betrieb nicht auszunützen vermag. So kann das Monopol in manchen Zweigen scheinbar ungünstig und unzweckmäßig arbeiten, während an diesen Ergebnissen nur die Auswirkung politischer Gesichtspunkte schuld ist. Bei Defiziten müssen dann die allgemeinen Steuereinnahmen für die Verluste in dem Monopolbetriebe aufkommen. In normalen Zeiten sind allerdings solche Verluste selten vorhanden, zumal in den preußischen und auch den bundesstaatlichen Eisenbahnsystemen wurden ja bekanntlich so hohe Überschüsse erzielt, daß die Eisenbahnen geradezu als das Rückgrat der Staatsfinanzen angesehen werden konnten.

Beim staatlichen Monopol denkt man aber eher an Monopole, deren Hauptzweck und Sinn darin liegt, daß sie eine ergiebige Steuerquelle darstellen. Diese Monopole können entweder vom Staat in eigener Regie betrieben oder an private Unternehmer, sei es gegen einen fixen Betrag oder unter Gewinnbeteiligung verpachtet werden. Ist der staatliche bzw. kommunale Monopolbetrieb zweckmäßig eingerichtet, so hat er fiskalisch sehr erhebliche Vorteile, denn 1. fließt der ganze Gewinn, welchen die private Unternehmung machen würde, in die öffentliche Kasse. Ohne Belastung der Steuerträger können demnach erhebliche Einnahmen erzielt werden. Außerdem aber kann 2. der Monopolbetrieb zur Grundlage von Verbrauchsbesteuerungen gemacht werden, welche als Steuer dem Publikum nicht sofort fühlbar sind, insbesondere dann, wenn das Monopol viele falsche Kosten der privaten Konkurrenzbetriebe erspart und daher hohe Überschüsse ohne Belastung des Konsums erzielen kann. Ob das der Fall ist, kommt auf die Organisation und die an der Spitze stehenden Persönlichkeiten an. So funktionierte z. B. das österreichische Tabakmonopol in ausgezeichneter Weise, trotzdem es sich hierbei um eine stark im Fluß der Entwicklung befindliche Industrie handelt. Einkauf der Rohstoffe, Verarbeitung derselben, Organisation des Betriebes, Qualität der Produkte waren immer auf der Höhe. Die Preise entsprachen denen für die gleichen Qualitäten in der privat betriebenen Industrie des Auslandes. Trotzdem wurden durch Zentralisierung und Typisierung der Produktion gewaltige Überschüsse erzielt, zumal auch die ungeheuren falschen Kosten der freien Konkurrenz (Reklame, Ausstattung, Ladenmieten usw.) in Wegfall kamen. So wurde, kann man sagen, ein erheblicher Teil der Staatsausgaben ohne jede Belastung des konsumierenden Publikums gedeckt. Oft allerdings ist der Staatsbetrieb unzulänglich, oder das Publikum muß mindestens weitaus höhere Preise in Kauf nehmen. Das wird z. B. von den französischen Monopolbetrieben behauptet. In diesen Fällen ist das Monopol die Grundlage einer indirekten Besteuerung. Insofern eine solche oft — insbesondere in kapitalarmen Ländern

oder in Ländern mit schwacher Kapitalakkumulation — die einzige Möglichkeit ist, um die Staatsausgaben auf die Dauer zu decken, wird man auch Monopole mit fiskalischen Zwecken nicht ablehnen können, zumal bei ihnen die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte leicht möglich ist. So kann z. B. der Verkauf der Monopolprodukte an Minderbemittelte zu ermäßigten Preisen erfolgen, während die indirekte Besteuerung einen derartigen Schutz der schwächsten Käufer nicht zu bieten vermag.

Wenn das staatliche Monopol ein fiskalisches ist, so wird die Preisbemessung ähnlich wie bei privaten Monopolen erfolgen. Diese Preispolitik wird dann um so eher möglich sein, als der Staat in Ausübung seiner Gebietshoheit die Konkurrenz fremder Produzenten vollkommen ausschließen kann. Er ist dann weitgehend von einer zweckmäßigen Wirtschaftsführung unabhängig, und das kann zur technischen Vernachlässigung in den Monopolbetrieben führen. Allerdings ist das nicht notwendig. Wesentlich ist nur, daß der kaufmännischen und technischen Begabung innerhalb des Monopolbetriebes freier Spielraum gelassen wird. Dann ist keine Gefahr vorhanden, daß der Staatsbetrieb verknöchert, bureaukratisiert und zu einer geistlosen fiskalischen Maschine entartet.

Im allgemeinen wird man immer sagen können, daß die Qualität und Wirkungen der Monopole von denen der Regierung und Staatsverwaltung im allgemeinen abhängen. Nur dann, wenn der Staat das Monopol nicht selbst ausübt, können die Gefahren sehr groß werden. Dann werden nämlich die Monopole meist verpachtet. Hierbei trachtet der Staat schon den größtmöglichen Gewinn zu erzielen, der aber dann nicht nur vom Pächter herausgewirtschaftet werden, sondern noch überboten werden muß, weil ja sonst für ihn die Ausübung des Monopols ökonomisch überhaupt keinen Sinn hätte. All die für das private Monopol oben entwickelten Gesichtspunkte gelten in erhöhtem Maße für die Verpachtung der öffentlichen Monopole. Der Staat hat keine Möglichkeit mehr, in die Geschäftsführung einzugreifen, und muß andererseits seine Organe zur Verfügung stellen, um dem Unternehmer die Ausbeutung des Monopols zu ermöglichen.

Das Hauptbedenken gegen private Monopole, daß sie zur Grundlage großer Renteneinkommen werden, gilt gegenüber dem staatlichen Monopol nicht. Denn es ersetzt die Aufkommen aus direkten und indirekten Steuern und erleichtert derart die Lasten, welche sonst der Produktion aufgebürdet werden müßten. Allerdings kann auch hierin leicht eine Überspannung eintreten, insbesondere wenn sich das Monopol auf Konsumartikel erstreckt, deren Verbrauch wirtschaftlich und kulturell abträglich. (Z. B. russisches Branntweinmonopol unter dem Zarismus!) In diesen Fällen geht der Staat freilich den bequemsten Weg, er macht sich die Rückständigkeit seiner Bürger zunutze. Wenn man aber von diesen extremen Fällen absieht, die überall bald der Geschichte angehören werden, so ist das staatliche Monopol, besonders in zurückgebliebenen Volkswirtschaften, eine steuertechnisch außerordentlich wirksame Einrichtung. Insbesondere wird es selten — im Gegensatz zum Privatmonopol — eine direkte Einschränkung der Produktion zum Zwecke höherer Preise vornehmen können, insbesondre, wenn es sich um lebensnotwendige Bedarfsartikel handelt. (In früherer Zeit lag das anders: Salzmonopol!) Da erweist sich der soziale Gesichtspunkt doch meist als stark genug, um willkürliche Produktionseinschränkungen zu fiskalischen Zwecken zu verhüten. —

Im Zusammenhang mit den Fragen des Monopols wird mitunter auch das Monopol der Notenbanken behandelt. Dies gehört jedoch in ein ganz anderes Gebiet. Denn die Geldschöpfung ist von so außerordentlicher Wichtigkeit für die Gestaltung des Wirtschaftslebens, daß die damit etwa verknüpften privatwirtschaftlichen Vorteile (Notenausgabe als zinslose staatliche Zwangsanleihe) ganz zurücktreten. Das „Monopol" der Notenausgabe ist daher im Zusammenhang mit den Geldverfassungen zu behandeln.

---

b) Einzelne Monopole.

Von Wirkl. Geheimen Oberregierungsrat Dr. jur. **G. Strutz,**
Senatspräsident beim Reichsfinanzhof.

Literatur:

Von den Lehr- und Handbüchern der Finanzwissenschaft insbesondere diejenigen von Conrad, v. Eheberg, Lotz, v. Tyszka, ferner Lehr, Aufwandsteuern im Schönbergschen Handbuch der Politischen Ökonomie Bd. III; Vogelstein, Finanzielle Organisation der kapitalistischen Industrie und die Monopolbildungen, im Grundriß der Sozialökonomie VI. Abt., Bd. VI; Lexis, Artikel „Monopol" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. — v. Mayr, Zur Reichsfinanzreform, Stuttgart 1883, und desselben Schriften über Tabakbesteuerung. — Die bei Strutz, Finanzreformvorschläge, in der Deutschen Wirtschafts-Zeitung XIV. Jahrg., S. 234ff. erwähnten Schriften und Aufsätze. — Strutz, Die Abgrenzung der Steuergewalten bei Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft im 156. Bd. der Schriften des Vereins für Sozialpolitik. — Derselbe, Zukunftsmöglichkeiten deutscher Steuer- und Finanzpolitik, München 1919. — Blankenstein, Reichsfinanzquellen, Berlin 1917/18.

I. Allgemeines.

1. Begriff und Arten des Monopols.

Die folgenden Ausführungen sollen sich nur mit dem Monopol im Sinne des finanziellen oder Steuermonopols beschäftigen. In diesem Sinne versteht man unter Monopol diejenige Form der Aufwandsbesteuerung , bei der der Staat oder ein anderes Gemeinwesen sich den Betrieb eines Wirtschaftszweigs, sei es die Erzeugung, Herstellung oder Einfuhr oder den Vertrieb einzelner Waren oder beides, oder endlich den Betrieb anderer gewerblicher Unternehmungen ausschließlich vorbehält zu dem Zwecke einer steuerlichen Erfassung der in der Aufwendung von Geldmitteln für Anschaffung der monopolisierten Waren oder Leistungen sich äußernden Steuerkraft des Einzelnen, durch die Normierung der Preise der Monopolleistungen.

Je nachdem, ob nur die Erzeugung bzw. Herstellung — der die Einfuhr gleichzustellen ist — oder nur der Handel oder beides monopolisiert ist, spricht man von Herstellungs- (Fabrikations-), Handels- und Vollmonopolen. Beschränkt sich das Monopol auf die Gewinnung von Rohstoffen, so gebraucht man hierfür die Bezeichnung „Rohstoffmonopol" und stellt dann als „Fabrikationsmonopole" ihm solche gegenüber, die sich nur auf die Rohstoffbearbeitung beziehen. „Zwischenhandelmonopole" sind solche, bei denen die Monopolverwaltung die Ware von den Erzeugern ankauft und nur an Kleinhändler, nicht unmittelbar an die Verbraucher absetzt. Endlich kann man Einzel- und Sammelmonopole unterscheiden: erstere erstrecken sich nur auf Waren einer bestimmten Art, ein Sammelmonopol faßt solche verschiedener Art zusammen. Dazu kommen als weitere Arten die nicht Verbrauchsgegenstände, sondern andere gewerbliche Leistungen, wie z. B. Versicherungen betreffende Monopole, die man vielleicht im Gegensatze zu jenen dann als „Sach- oder Lieferungsmonopole" zu bezeichnenden „Leistungsmonopole" nennen kann.

2. Vorzüge und Nachteile der Monopole.

Indem das Monopol ganze Zweige der Erwerbstätigkeit und der Bedarfsbefriedigung dem freien Wirtschaftsleben entzieht und ausschließlich dem Staate zuweist, erhellt, daß das Monopol weit unmittelbarer als eine andere Steuerform in das Wirtschaftsleben eingreift, und daß daher die wirtschaftlichen Wirkungen dieses Eingriffs bei Beurteilung der Vorzüge und Nachteile eines Monopols eine ungemein große Rolle spielen müssen.

In rein steuerfiskalischer Hinsicht hat das Monopol den Vorzug, daß aus ihm größere Erträge als mittels einer anderen Form der Besteuerung zu erzielen sind und trotzdem die Belastung der Verbraucher — worunter hier stets auch die Empfänger anderer Leistungen als Lieferungen zu

verstehen sind — nicht fühlbar belastet werden. Denn durch das Monopol wird der gesamte Unternehmergewinn dem Staate zugeführt, nicht bloß, wie durch andere Steuerformen, ein Teil eines Preises, Ertrages oder Einkommens. Freilich darf man nicht vergessen, daß streng genommen keineswegs der gesamte Ertrag eines Monopols den Charakter einer steuerlichen Einnahme trägt, sondern nur insoweit, als er aus dem Mehrbetrage des Monopolpreises über den Preis herrührt, den der Verbraucher im freien Verkehr zu zahlen haben würde. Doch läßt sich dieser steuerliche Teil aus dem Gesamtertrage des Monopols schon deshalb nicht herausschälen, weil nicht festzustellen ist, wie sich der Preis im freien Verkehr stellen würde, wenn eben ein solcher durch das Monopol ausgeschlossen ist. Andererseits hat der Verbraucher beim Bezuge einer Monopolware oder -leistung überhaupt nicht die Empfindung, eine Steuer zu zahlen, sondern nur die einer Bezahlung einer Lieferung oder Leistung, wie gegenüber jedem privaten Geschäftsmann.

Volkswirtschaftlich aber bieten die Monopole dem Staate die Handhabe zur Regulierung von Angebot, Nachfrage und Verbrauch durch die von ihm abhängige Stärke der Produktion oder Einfuhr und durch die Festsetzung der Preise, deren Steigerung den Verbrauch in dem Staat erwünscht erscheinender Weise entweder überhaupt oder bei den minderbemittelten Klassen einschränken und deren Herabsetzung ihn steigern und erweitern kann. Monopole können sich daher insbesondere empfehlen entweder, um ein arm gewordenes Volk von unwirtschaftlichen Ausgaben abzuschrecken, oder um dessen Konsum durch Verbilligung der einen Monopolware unter Verteuerung einer anderen in gesunde Bahnen zu lenken. Insofern können Monopole, namentlich eine solche Preisausgleichungen ermöglichende Vielheit von Monopolen ein wichtiges Mittel zur wirtschaftlichen Erziehung des Volkes werden. Endlich kann sich ein Monopol empfehlen, um die Ausbeutung der Konsumenten durch das private Unternehmertum, insbesondere durch Konzerne der Unternehmer zu verhindern.

Steuerpolitisch bietet ein System von Monopolen die Möglichkeit, durch die Abstufung der Preise nach Art und Qualitäten der Monopolgegenstände sich schon durch die Auswahl der letzteren einer Berücksichtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Verbraucher in höherem Maße anzupassen, als ein System eigentlicher Verbrauchssteuern, weil die in dieser Richtung erfolgten Absichten bei Monopolen nicht, wie bei den eigentlichen Steuern, durch die Preispolitik der privaten Erzeuger und Händler durchkreuzt werden können. Steuertechnisch aber sind richtig ausgewählte und gestaltete Monopole den eigentlichen Steuern, seien es nun Rohstoff-, Fabrikations- oder Handels- oder beim Verbraucher erhobene Steuern, vielfach dadurch überlegen, daß sie weniger lästige und kostspielige Kontrollen notwendig machen.

Diesen Vorzügen der Monopole stehen aber auch gewichtige Nachteile gegenüber, und es bedarf besonder sorgsamer Erwägung vor Einführung jedes einzelnen Monopols, ob diese oder jene überwiegen bzw. wie sich die Nachteile auf ein tunlichst geringes Maß beschränken lassen, und ob die Vorteile nicht auf anderem Wege erreicht werden können, ohne die Nachteile in den Kauf nehmen zu müssen.

Die Erreichung des finanziellen Zwecks der Steuermonopole wird regelmäßig wenigstens in den ersten Jahren beeinträchtigt durch die bei Einführung des Monopols aufzuwendenden Anlage- und Einrichtungskosten sowie die an die bisherigen Privatunternehmer und die in deren Betrieben beschäftigten Arbeiter und Angestellten, die der Staat nicht weiter beschäftigen will, zu gewährenden Entschädigungen. Die volle Ausnutzung des Monopols erfordert geschäftlich erfahrene und gewandte Beamte mit schneller Entschlußfähigkeit und Verantwortungsfreudigkeit wie Verantwortlichkeitsgefühl. Der Staat muß sich fragen, ob ihm solche in hinreichender Zahl und Güte zur Verfügung stehen oder er doch sicher sein kann, sie sich beschaffen zu können. Diese Aussicht hat er insbesondere dann nicht, wenn er gewöhnt ist, bei Besetzung der Beamtenstellen nach politischen Gesichtspunkten zu verfahren oder gar tüchtige Kräfte wegen ihrer politischen Gesinnung gegenüber um dieser willen der Regierung genehmen unerprobten und unerfahrenen Außenseitern zurückzusetzen, und wenn die Besoldung der Monopolbeamten zu dem von Privatbeamten zu erzielenden Einkommen in Mißverhältnis steht, namentlich die höheren Beamten durch sozialistische Nivellierungstendenzen in ihren Bezügen gegenüber den mittleren und unteren herabgedrückt werden. Mehr vielleicht noch wie in anderen Staatsverwaltungen ist in Monopolverwaltungen

eine überragende Stellung der leitenden Beamten, straffe Disziplin und Unterordnung notwendig, ein Mitbestimmungsrecht anderer als der verantwortlichen Stellen von Übel. Eine damit zusammenhängende sehr ernste Seite sind die Versuchungen, die an die Beamten eines Monopolbetriebes herantreten. Staatsmonopole erfordern ein schlechterdings und in allen Kategorien unbestechliches Beamtentum. Versagt die Beamtenschaft in einer dieser Richtungen, dann ist der Erfolg des Monopols gefährdet.

Ebenso groß ist die Gefahr des Anwachsens der Zahl der Staatsbeamten und namentlich der Staatsarbeiter; schließen diese sich in Verbänden zusammen, so werden sie Mächte im Staate, die unter Umständen diesen und das ganze Wirtschaftsleben ernstlich bedrohen können. Es bedarf dann einer starken Regierung, die den unbeugsamen Willen und auch die Macht hat, unberechtigten Forderungen der Arbeiterklasse und der dieser nahestehenden Schichten entgegenzutreten. Diesen Willen und diese Macht muß sie vor allem aber auch gegenüber dem naturgemäß im Staatsbetrieb lauter und nachdrücklicher wie im privaten werdenden Verlangen auf Niedrighaltung der Verkaufspreise besitzen, und sie muß in ihrer Lohn- und Preispolitik entweder sehr unabhängig von der Volksvertretung sein oder sich auf eine Volksvertretung stützen können, die auch ihrerseits nicht dazu neigt, einseitig Arbeiter- und Konsumenteninteressen zu vertreten. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, neigen Regierung und Volksvertretung zu übergroßer Nachgiebigkeit gegen die Forderungen der Arbeiterklasse und der breiten Schichten der Verbraucher, dann besteht die allergrößte Gefahr, daß die Roherträge durch zu niedrige Verkaufspreise herabgedrückt und durch zu hohe Arbeitslöhne in unwirtschaftlichem Maße aufgezehrt werden, das Monopol den Steuercharakter verliert oder nur insofern beibehält, als die Verbraucher höhere Preise als im freien Verkehr nur zu dem Zwecke zahlen müssen, damit den Arbeitern und Beamten der Monopolverwaltung hohe Löhne und Gehälter gewährt werden können.

Volkswirtschaftlich wäre es verkehrt, um steuerlicher Interessen willen, sofern diesen auch auf anderem Wege Rechnung getragen werden kann, blühende Wirtschaftszweige zu verstaatlichen, wenn nicht sichere Gewähr dafür gegeben ist, daß der Staatsbetrieb dasselbe leisten wird wie der freie Wettbewerb. Rückständigkeit und Schlendrian einer Monopolverwaltung können ihren schädigenden Einfluß auf alle möglichen Zweige der Wirtschaft ausstrahlen, verkehrte Lohn- oder Preispolitik eines Staatsbetriebes können wegen ihrer Rückwirkungen auf die Privatindustrie für diese, der nicht die Steuerkraft des Volkes als Schadensreservefonds zur Verfügung steht, geradezu verheerend wirken. Insbesondere kann es dann dahin kommen, daß die Privatindustrie übermäßige Lohnsteigerungen, Verkürzungen der Arbeitszeit und andere Übertreibungen der sozialen Fürsorge, zu denen sich der Staat in seinen Betrieben entschließt oder drängen läßt, nachzumachen gezwungen wird, während ihr vielleicht gleichzeitig durch diese Arbeiterpolitik des staatlichen Arbeitgebers die ihr nötigen Erzeugnisse und Waren der Monopolbetriebe so verteuert oder wegen der Minderleistungen der Staatsarbeiter infolge ihrer verkürzten Arbeitszeit in so ungenügender Menge oder Güte zur Verfügung gestellt werden, daß sie nicht mehr konkurrenzfähig mit dem Ausland bleibt und auch im Inland für ihre verteuerten und vielleicht infolge der Beschaffenheit der ihr vom Staatsbetriebe gelieferten Materialien minderwertigeren Erzeugnisse keinen genügenden Absatz mehr findet. Auch die Verdrängung der Privattätigkeit und des Privatkapitals aus dem verstaatlichten Wirtschaftszweige kann erhebliche Bedenken haben, wenn keine Gelegenheit vorhanden ist, jene Privattätigkeit an anderer Stelle ebenso nutzbringend zu verwerten oder das verdrängte Privatkapital sich für die Volkswirtschaft oder die nationale Steuerkraft unerwünschte Anlagen, insbesondere im Auslande sucht. Deshalb kann es sich empfehlen, um jene Privattätigkeit und jenes Kapital dem bisherigen Betätigungsgebiet zu erhalten, statt der Form des reinen Monopols die der gemischten Unternehmung, d. h. einer Unternehmung unter gemeinschaftlicher Staats- und Privatbeteiligung, zu wählen. Diese hat überdies den Vorzug, bei genügend starkem Einflusse des privaten Unternehmertums in dessen Erwerbsinteresse einen Schutz vor einer finanziell ruinösen Arbeiter- und Preispolitik zu gewähren und damit sozusagen den Staat vor sich selbst zu schützen, ferner aber den Vorzug besonders hoch anzuschlagenden voller Nutzbarmachung der Erfahrungen des privaten Unternehmertums für den finanziellen Erfolg des gemischten Unternehmens und damit wieder zugunsten der Staatskasse.

Fassen wir das Gesagte zusammen, so werden wir folgendes sagen können. Das Monopol empfiehlt sich am meisten dort, wo durch ein solches jetzt in die Taschen einzelner fließende große Unternehmergewinne für den Staat zu erzielen sind, keine allzuhohen Abfindungen für die bisherigen Unternehmer nötig werden und durch die Natur des Unternehmens keine die Zentralisierung hemmende Zersplitterung in allzu viele Betriebe gegeben ist, wo vielmehr im Gegenteil vielleicht schon der Monopolisierung durch den Staat von einer starken Konzentration der privaten Unternehmer in Konzernen, Ringen usw. vorgearbeitet ist. Günstige Aussichten für die Monopolisierung können sich ferner gegenüber Wirtschaftszweigen eröffnen, die nicht mit besonders großem Risiko verbunden und möglichst wenig der Gefahr des Unrentabelwerdens durch unangemessene Lohnforderungen der Arbeiter oder Forderungen der Verbrauchermassen nach niedrigen Preisen, überhaupt, namentlich infolge verhältnismäßig wenig zahlreicher benötigter Arbeiterschaft dem Einflusse der letzteren möglichst wenig ausgesetzt sind. Will man aber einmal große Mittel durch Monopole beschaffen — und nur dann lohnt sich der Schritt zum Monopol —, dann wird es nicht möglich sein, genügend monopolfähige Gegenstände zu finden, die in allen Stücken obigen Anforderungen entsprechen, man wird sich vielmehr darauf beschränken müssen, diejenigen herauszugreifen, bei denen es verhältnismäßig noch am meisten der Fall ist. Um so mehr wird man daher zunächst sich zu fragen haben, ob nicht derselbe steuerfiskalische Effekt auch durch eigentliche Steuern zu erreichen ist, bei denen die Gefahren des Monopols nicht bestehen. Am allermeisten Veranlassung liegt hierzu vor, wenn Regierungsform, Regierung und Volksvertretung keine Gewähr dafür bieten, daß das Monopol auch wirklich als ergiebige Finanzquelle ausgebeutet, seine Ertragsfähigkeit nicht durch eine volkstümliche Lohn- und Preispolitik ausgehöhlt wird. In dieser Hinsicht liegen die Verhältnisse für wirkliche Finanzmonopole besonders ungünstig in Republiken mit einem weit auf die schon vermöge ihres Alters noch unreifen Jugendlichen und namentlich auf die für Verbrauchssteuerfragen wenig eingestellten Frauen ausgedehnten allgemeinen und gleichen Wahlrecht, wenn vermöge dieses sich die Volksvertretung in zu starkem Maße aus Angehörigen der Arbeiterklasse, der untern und mittlern Angestellten und der sonstigen kleinbürgerlichen Kreise zusammensetzt, und wenn vollends die Regierung selbst zu einseitiger Vertretung der Interessen der großen Massen neigt oder gar unter deren Einfluß steht, aus den in der Volksvertretung vorherrschenden vorerwähnten Kreisen hervorgegangen ist und deshalb sich nicht auf ein durchweg für seinen Beruf erzogenes und ausgebildetes Berufsbeamtentum mit guter alter Tradition stützen kann und will.

II. Einzelne Monopole.

Aus dem zuletzt Gesagten erhellt, daß im heutigen Deutschland die Vorbedingungen für den Ausbau eines Systems von Monopolen als ergiebiger Finanzquellen sehr ungünstige sind. Es ist deshalb auch kaum zu bedauern, daß es unter der Republik noch nicht zu einem solchen Ausbau gekommen ist. Dazu wird die Zeit erst gekommen sein, wenn die Lohn- und Preisbewegungen sich einigermaßen beruhigt und die Arbeiter wieder arbeiten gelernt haben werden. Allerdings kann der volkswirtschaftliche Schaden einer besitzfeindlichen Überspannung der direkten Steuern schwerer und unheilbarer sein als der finanzwirtschaftliche einer übersozialisierten Monopolpolitik.

Während des Krieges hatte sich in weiten, namentlich Laienkreisen hinsichtlich der Meinung von den Monopolen ein bemerkenswerter Umschwung von einem Extrem ins andere vollzogen: während früher in Deutschland die Monopole nur in kleinen Kreisen Verfechter fanden, Bismarck für das Tabakmonopol 1882 und für das Branntweinmonopol 1886 im Reichstage nur kleine Minderheiten fand und noch 1909 das Branntwein-Zwischenhandelsmonopol nicht durchzusetzen war, sahen jetzt viele in Finanzmonopolen geradezu das Allheilmittel für die Reichsfinanzen, sich hierbei sehr übertriebenen Vorstellungen von der Ergiebigkeit der Monopole hingebend. Als geeignete Gegenstände für Monopole bezeichnet wurden namentlich neben Tabak und Branntwein Kali, Stickstoff, Kohle, Petroleum, elektrische Kraft, Getreide, das Versicherungswesen u. a. m. In die Praxis umgesetzt, aber bislang ohne die Möglichkeit einer tatsächlichen Entwicklung ist bisher nur das

1. Branntweinmonopol

durch das Reichsgesetz vom 26. Juli 1918, das aber bereits mehrfache Änderungen erfahren hat. Es ist, wie dies auch bei den Produktionsverhältnissen des Branntweins und deren innigem Zusammenhange mit der Landwirtschaft nicht wohl anders sein kann, kein Voll- und kein Erzeugungs-, sondern nur ein auf den Großhandel und die Reinigung und Vergällung — d. i. die durch Zusätze bewirkte Unbrauchbarmachung des alsdann billiger abzugebenden Branntweins für den menschlichen Genuß — beschränktes Zwischenhandels- und, mit weitreichenden Ausnahmen, Einfuhrmonopol. Auch der Vertrieb der feinen Branntweine bleibt dem Gewerbe gegen eine besondere Abgabe, das Freigeld, überlassen. Auch für den nicht durch die Monopolverwaltung eingeführten Branntwein wird als Ersatz für die Belastung des inländischen Branntweins durch das Monopol außer dem Zoll eine Abgabe, der „Monopolausgleich“ erhoben. Das Monopol ist so zu verwalten, daß eine Reineinnahme von 800 M. für das Hektoliter Weingeist verbleibt.

Für den abgelieferten Rohbranntwein wird ein alljährlich von der Monopolverwaltung im Einvernehmen mit einem Beirat festzusetzender Übernahmepreis gezahlt; dieser geht von einem Branntweingrundpreise aus, der Abzüge oder Zuschläge erfährt. Der Grundpreis soll die durchschnittlichen Herstellungskosten in landwirtschaftlichen Brennereien mittleren Umfangs, d. h. mit einer jährlichen Durchschnittserzeugung von 500 hl Weingeist, decken, so daß die Schlempe als Überschuß dem Brennereibesitzer verbleibt. Zuschläge werden gewährt für Getreidebranntwein und landwirtschaftliche Kleinbrennereien. Abzüge oder Zuschläge sind zulässig für Branntwein, der nicht ausschließlich aus Kartoffeln, Getreide, Obst, Beeren, Weinhefe, Most oder Wurzeln oder in Hefebrennereien hergestellt ist. Ein allgemeiner Betriebsabzug findet mit progressiven Sätzen je nach der Höhe der Jahreserzeugung statt. Die Sätze dieses Betriebsabzugs erfahren Erhöhungen für die Zeit der Hefegewinnung, für gewerbliche und Melasse, Rüben oder Rübensaft verarbeitende Brennereien. Er ermäßigt sich für schon seit 1. 10. 08 bestehende kleinere und Getreidebrennereien und für seit 1. 4. 95 bestehende landwirtschaftliche Genossenschaftsbrennereien. Der Betriebsabzug findet überhaupt nicht statt für ganz kleine Brennereien und für Obstgemeinschaftsbrennereien innerhalb ihres Brennrechts. Der Grundpreis wird erhöht für die innerhalb des Brennrechts liegende Jahreserzeugung von nicht mehr als 300 hl, und zwar für Kartoffel- und Maisbranntwein in höherem Maße, ferner für Obstgemeinschaftsbrennereien und für die „Sonderrechtstaaten“ Bayern, Württemberg und Baden innerhalb des Brennrechts. Das Brennrecht ist der den Brennereien auf Grund der bisherigen Gesetze zugewiesene „Durchschnittsbrand“; für neu entstandene landwirtschaftliche und Obstbrennereien wird das Brennrecht alle 10 Jahre veranlagt.

Das Gesetz unterscheidet:

1. landwirtschaftliche Brennereien, d. h. solche, die ausschließlich Kartoffeln, Getreide oder Rübenstoffe verarbeiten, deren Rückstände ausschließlich in der eigenen Wirtschaft für Vieh verfüttert werden, dessen Dünger ausschließlich in dieser Wirtschaft Verwendung findet; bei Brennereien, die nach dem 1. 9. 02 betriebsfähig geworden sind, müssen auch die verarbeiteten Rohstoffe an Kartoffeln und Getreide außer Roggen, Weizen, Buchweizen, Hafer und Gerste in der Hauptsache selbstgewonnen sein;
2. Obstbrennereien, die nur Obst, Beeren, Wein, Weinhefe, Most, Wurzeln oder Rückstände davon verarbeiten;
3. Laugenbrennereien, die nur Ablaugen der Zellstoffgewinnung verarbeiten; doch steht die Herstellung von Branntwein aus Zellstoffen und deren Ablaugen sowie aus Kalziumkarbid und aus andren Stoffen, aus denen Branntwein in Deutschland bisher nicht gewonnen ist, ausschließlich dem Reiche zu;
4. gewerbliche Brennereien, d. h. solche, die nicht unter 1—3 fallen.

Unter gewissen Voraussetzungen können Brennereien von der Ablieferungspflicht gegen einen „Branntweinaufschlag“ befreit werden: sog. Abfindungsbrennereien im Gegensatz zu „Verschlußbrennereien“. Auch Obst-Verschlußbrennereien kann der Branntwein gegen den Branntweinaufschlag überlassen werden.

Die Verkaufspreise sind vom Monopolamt und Beirat so festzusetzen, daß die Hektolitereinnahme von 800 M erzielt wird. Ermäßigte Preise sind zu bewilligen für ausgeführten Branntwein und solchen zu gewerblichen Zwecken, zur Bereitung von Speiseessig, zu Putz-, Heizungs- oder Beleuchtungszwecken. Der Branntwein zu gewerblichen Zwecken muß verzollt werden.

2. Tabakmonopol.

Die doktrinäre Abneigung des deutschen Liberalismus aller Schattierungen, auch wenn er im Gewande des Ultramontanismus auftritt, gegen Monopole hat auch die Einführung des in vielen andern Ländern erprobten Tabakmonopols verhindert. Allerdings liegen bezüglich dieses die Verhältnisse in Deutschland insofern nicht besonders günstig, als der Anbau von Tabak in Deutschland weit verbreitet ist und überwiegend in landwirtschaftlichen Kleinbetrieben erfolgt, also äußerst zersplittert ist. Deshalb kann freilich weder ein Verbot noch eine Monopolisierung des inländischen Tabakbaus in Frage kommen. Einem Fabrikations- und Handelsmonopol aber steht jener Umstand um so weniger entgegen, als eine scharfe steuerliche Kontrolle der Tabakbauer ohnehin schon durch die eigentliche Tabaksteuer bedingt und herkömmlich ist und infolgedessen nichts Ungewohntes wäre. Gerade weil aber der inländische Tabakbau ohnehin scharfen Steuerkontrollen unterliegt, der größte Teil des Tabaks aber über See eingeführt wird und dadurch ebenfalls leicht zu kontrollieren ist, eignet sich der Tabak für ein Fabrikations- und Großhandels-, unter Umständen auch Kleinhandelsmonopol. Eignet sich der Tabakverbrauch als ein entbehrlicher, leicht den Einkommensverhältnissen anpaßbarer Aufwand breitester Schichten ganz besonders zu einer starken Steuerbelastung, so treten beim Tabakmonopol die Lichtseiten der Monopolform der Besteuerung hier auch in hervorragendem Maße in die Erscheinung. Die Monopolisierung verhindert die bei allen Erhöhungen der Tabaksteuern augenfällig gewordene Benutzung der letztern zu weit über die steuerliche Mehrbelastung hinausgehenden Steigerungen der Verkaufspreise seitens der Fabrikanten und Händler, ermöglicht es, die diesen infolge von Steuererhöhungen gegen den Willen des Steuergesetzgebers zufließenden Gewinne entweder dem Steuerfiskus oder, wenn dieser darauf verzichtet, durch Maßhalten der Preise den Verbrauchern zugute kommen zu lassen bzw. spätere Erhöhungen der Monopolpreise ohne Überbürdung der Verbraucher vorzubehalten, während die Vorwegnahme der Mehrbelastung der letzteren durch die übermäßigen Preissteigerungen seitens der privaten Hersteller und Händler spätere Steuererhöhungen erschwert. Durch das Monopol erhält der Staat ferner die Handhabe, den Tabakverbrauch nach Menge und Qualität zu regulieren, was insbesondere erwünscht sein kann, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Volkes eine Einwirkung des Staates auf Stärke und Richtung der entbehrlichen Aufwendungen wünschenswert machen. Kaum mit einem andern Monopol läßt sich in solchem Maße wie mit dem Tabakmonopol durch die Gestaltung der Preise dem Gesichtspunkt einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit Rechnung tragen und der unwirtschaftlichen Verwendung des Einkommens in der Arbeiter- und den ihr nahestehenden Klassen entweder entgegenwirken oder sie doch steuerlich dienstbar machen. Die heutigen Wahrnehmungen über den Zigaretten- und Zigarrenverbrauch der unteren Klassen, namentlich der jugendlichen Arbeiter lassen ein Tabakmonopol nahezu als eine ideale Form der angemessenen steuerlichen Erfassung des, wie sich aus diesem Luxusverbrauch ergibt, über das zum Leben unbedingt nötige hinausgehenden Einkommens dieser Schichten erscheinen, während diese Erfassung auf dem Wege direkter Steuern der Arbeiterklasse gegenüber heute weniger wie je möglich ist.

3. Getreidehandelsmonopol.

Keineswegs neu ist auch der in den letzten Jahren des Krieges wieder viel erörterte Gedanke eines Reichsmonopols für den Ein- und Verkauf des Brotgetreides; er fand sich u. a. in dem bekannten „Antrag Kanitz“ im Jahre 1895. Seine Lichtseiten bestehen unter normalen wirtschaftlichen Verhältnissen insbesondere in einer größeren Stabilität der Getreide-, Mehl- und Brotpreise und in der Möglichkeit, die sonst dem privaten Zwischenhandel zufließenden Gewinne dem Reiche zuzuführen, ohne dem Volke das Brot weiter zu verteuern. Durch seine Preispolitik für die Getreide- oder, wenn das Monopol auch auf die Vermahlung erstreckt würde,

für die Mehlsorten und durch Höchstpreise für die gewöhnlichen Mehlsorten für den dem privaten Handel zu überlassenden Einzelabsatz an die Verbraucher ließe sich auch in der Heranziehung des Getreidekonsums eine gewisse Vorbelastung der wohlhabenderen Klassen erzielen, wenngleich eine auf solche Gesichtspunkte eingestellte Preispolitik in Ländern, die Getreide aus dem Ausland einführen müssen, durch die Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen erschwert ist. Eine sehr erhebliche Schwierigkeit böte die Art der Heranziehung des Selbstverbrauchs der Erzeuger. Doch würde sich auch diese in leidlich befriedigender Weise lösen lassen. Abgesehen hiervon wäre die technische Durchführung eines Getreidehandelsmonopols vermöge der bei leidlich sachgemäßer Behandlung geringen Gefahr des Verderbens wenigstens des Getreides, wenn auch nicht des Mehles, in mancher Beziehung leichter wie bei andern Monopolen. Aber die Gefahr einer fiskalisch unrentabeln Bewirtschaftung infolge Bewilligung zu hoher Einkaufspreise an die Erzeuger, zu niedriger Verkaufspreise an die Verbraucher ist bei keinem Monopol größer als bei einem solchen für den Handel mit Brotgetreide und Mehl. Vollends in einem Staate, in dem die Brotpreise ohnehin schon hohe sind, der auf Ergänzung seiner Eigenproduktion an Getreide auf Einfuhr aus dem Ausland angewiesen ist und dort infolge des schlechten Standes seiner Valuta das Getreide im Verhältnisse zum Inlandwerte seiner Valuta sehr teuer bezahlen muß, ist die Voraussage für den finanziellen Erfolg eines Getreidehandelsmonopols äußerst ungünstig. Sie wird natürlich noch ungünstiger, je nachgiebiger sich Regierung und Parlament gegenüber der Arbeiterschaft oder der Landwirtschaft erweisen.

4. Kohlenhandelsmonopol.

Ein seit langem erörterter, heute besonders in der Luft liegender Gedanke ist der einer Verstaatlichung des Kohlen-, insbesondere des Steinkohlenbergbaus, die heute ja durch das Reich erfolgen würde, mit andern Worten eines Kohlen-Produktions- und Großhandelsmonopols[1]). Die ganze Größe der Gefahr einer infolge Nachgiebigkeit gegen die Arbeiterforderungen unrentabeln Verwaltung von Staatsbetrieben, die mit großen Mengen von Arbeitern und Angestellten zu arbeiten gezwungen sind und der Befriedigung dringender Bedürfnisse der Volkswirtschaft dienen, zeigen die Riesendefizite der Eisenbahn- und der Postverwaltung. Die schweren Gefahren einer solchen Verstaatlichung unter den heutigen Verhältnissen ließen sich höchstens durch die Form der sog. gemischten Unternehmung von Reich — eventuell auch der Länder — und privatem Unternehmertum unter Gewinnbeteiligung der Belegschaften mildern.

Ein Kohlengroßhandelsmonopol empfiehlt sich mehr als viele andere durch die Art der Ware und durch die deren Erfassung erleichternde geringe Zahl der Produktionsstätten. Auch die Schwierigkeiten bei den sog. Hüttenzechen sind immerhin leichter zu überwinden als die einem Getreidehandelsmonopol hinsichtlich der Behandlung der Selbstverbraucher erwachsenden. Ebenso ist die Gefahr der Bewilligung zu hoher Einkaufspreise nicht so groß wie bei jenem, immerhin aber nicht ausgeschlossen; zwar droht sie nicht wegen zu weitgehender Rücksichtnahme auf die Interessen der Zechenbesitzer, wohl aber wegen des Einflusses der Arbeiterschaft, um dieser aus dem höheren Rohertrage der Zechen höhere Löhne zu verschaffen. Der Druck der breiten Massen der Verbraucher auf die Verkaufspreise würde auch bei einem so unentbehrlichen Verbrauchsgegenstande wie der Kohle ein äußerst starker, wenn auch vielleicht nicht so starker wie beim Brotgetreide sein. Dazu gesellte sich der Druck der bei ihrer Ansicht nach zu hohen Kohlenpreisen das Interesse ihrer Arbeiter ins Feld führenden Großverbraucher in der Industrie. Ein weiterer Übelstand würde sich bei der Verschiedenheit des Kohlenvorkommens in Deutschland in unablässigen Beschwerden einzelner Länder und Landesteile über Benachteiligung in der Kohlenverteilung seitens der Monopolverwaltung äußern; ob die letztere der Aufgabe der Verteilung ohne schwere, die Gegensätze zwischen den einzelnen Ländern vertiefende Mißgriffe gewachsen sein würde, kann nach den bisher mit der Reichskohlenstelle gemachten Erfahrungen immerhin zweifelhaft sein. Da sich die Kohlensteuer besser, wie anzunehmen war, eingelebt hat, wäre es bedenklich, den Weg der eigentlichen

[1]) Vgl. über das Für und Wider einer Verstaatlichung des Kohlenbergbaus Strutz, „Sollen wir den Steinkohlenbergbau verstaatlichen?“ in der Zeitschrift für Sozialwissenschaft X. Bd., 2. Heft (1907) und E. Gothein, „Die Wirtschaft der Licht- und Kraftversorgung“ im 156. Band der Schriften des Vereins für Sozialpolitik.

Besteuerung zu verlassen und den neuen und nicht ungefährlichen der Monopolisierung zu beschreiten. Vor der Hand ist dieser zu dem Zwecke der Erzielung von noch höheren Einnahmen für das Reich durch das Reichsgesetz über Regelung der Kohlenwirtschaft v. 27. März 1919 nach den mit diesem verfolgten Tendenzen verschlossen.

5. Sonstige Monopole.

Unter den zahlreichen sonstigen in den letzten Jahren für die Monopolisierung vorgeschlagenen Wirtschaftszweigen verdienen in erster Reihe Beachtung die Stickstofferzeugung und der Kalibergbau sowie das Versicherungswesen. Die gesetzliche Handhabe zu einer Monopolisierung hat sich das Reich auf dem Gebiete der Elektrizitätsversorgung durch das Gesetz betr. Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft v. 31. Dezember 1919 geschaffen. Am wenigsten der Gefahr ausgesetzt, dadurch ihren finanziellen Zweck zu verfehlen, daß den Erzeugern zuliebe die Ankaufspreise so hoch, den breiten Massen zuliebe die Verkaufspreise so niedrig und aus Nachgiebigkeit gegen die Arbeiter deren Löhne so hoch bemessen werden, daß ein angemessener Gewinn nicht mehr übrig bleibt, sind wohl noch sich nicht auf einen einzelnen Artikel beschränkende Einfuhr- und gegebenenfalls Ausfuhrmonopole. Sie bieten auch die gerade bei der Lage der deutschen Volkswirtschaft hoch anzuschlagende Möglichkeit, die Ein- oder Ausfuhr regulieren und dadurch die Verbrauchsrichtungen und -stärke der Bevölkerung beeinflussen zu können, und es ist möglich, mittels ihrer die bei dem Außenhandel erzielten Valutagewinne der Reichskasse zuzuführen. Wenigstens soweit es sich um die Ein- und Ausfuhr über See handelt, ist auch die Verhinderung eines unerlaubten Handels verhältnismäßig leicht, und für die Landeinfuhr und -ausfuhr ist sie immerhin nicht schwerer als die Verhütung des Schmuggels bei hohen Zöllen.

Viertes Hauptstück.

Übergangswirtschaft.

---

16. Abschnitt.

a) Die gebundene Volkswirtschaft bei und nach Kriegsende.

Von **Arthur Dix**, Berlin.

Literatur:

Dix, Arthur, Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft. Berlin, E. S. Mittler & Sohn, 1919. — Waentig, Heinrich, Zusammenbruch und Wiederaufbau. Bonn und Leipzig, K. Schroeder, 1920. — Calwer, Richard, Der Zerfall der deutschen Volkswirtschaft. Berlin, Calwer, 1920. — Kleefeld, K., Die Volkswirtschaft des deutschen Wiederaufbaus. Berlin, Th. Lissner, 1920. — Falck, C., Preisüberwachung und Abbau der Zwangsbewirtschaftung. Berlin, C. Heymann, 1920. — Neue Wirtschaft, hrsg. von J. Jastrow, Berlin und Leipzig, Vereinigung wissenschaftlicher Verleger, 1920. — Kessler, Gerhard, Der Neuaufbau des deutschen Wirtschaftslebens. Jena, G. Fischer, 1920. — Stillich, Oskar, Die wahren Ursachen unserer Wirtschafts- und Finanznot. Berlin, Centralverlag G. m. b. H., 1920. — Müller, August, Weltkrieg und wirtschaftlicher Wiederaufbau. Berlin, Zentralverlag G. m. b. H., 1920. — Wolf, Julius, Ursachen der Teuerung und Aussichten eines Abbaus der Preise. Gutachten. Dresden, Verband Sächsischer Industrieller, 1919. — Steinberg, Julius, Die Zukunft der deutschen Volkswirtschaft. Stuttgart, F. Enke, 1919. — Rothschild, Leopold, Ein Wirtschaftsplan. Die Gefahren von links und rechts, Berlin-Zehlendorf, Demokrat. Verl., 1919, nebst Anhang: Freihandel und Arbeiterschutz, Landwirtschaft und Preisabbau. — Koch, Paul, Der Wirtschaftskrieg und der Wiederaufbau des Außenhandels. Berlin, K. Siegismund, 1919. — Kämpfer, Johannes, Kriegssozialismus in Theorie und Praxis. München, 1919. — Gerstmeyer, J., Deutschlands weltwirtschaftliche Lage nach dem Friedensschluß. Berlin, Th. Lissner, 1919. — Weißleder, Otto, Die beiden Grundfehler unserer Wirtschaftsordnung und ihre Beseitigung durch die Freiwirtschaft. Oranienburg, Jungborn, 1919. — Lebontre, Walter, Die Grundgedanken der deutschen Preispolitik im Weltkrieg 1914—1918. Berlin, Hand & Speuer, 1919. — Wissel, Rudolf, Praktische Wirtschaftspolitik. Berlin, Verlag Gesellschaft und Erziehung, 1919. — Roselius, Ludwig, Gegen die Zwangswirtschaft des Reichswirtschaftsministeriums. Berlin, K. Siegismund, 1919. — Wissel, Rudolf, Moellendorf, Wichard, Wirtschaftliche Selbstverwaltung. Jena, E. Diederichs, 1919. — Der Aufbau der Gemeinwirtschaft. Denkschrift des Reichswirtschafts-Ministeriums v. 7. Mai 1919. Jena, Diederichs. — Calwer, Richard, Gebundene Planwirtschaft? Berlin-Zehlendorf-West, Zeitfragen-Verlag, 1919. — Brandt, Otto, Planwirtschaft nach der Denkschrift des Reichswirtschaftsministeriums vom 7. Mai 1919. Düsseldorf. — Kritisches zur Planwirtschaft. Hrsg. vom Präsidenten des Hansabundes. Berlin bei Schmalfeldt, 1919. — Steinmann-Bucher, Arnold, Sozialisierung? Berlin, Simion Nachf., 1919. — Schiff, Emil, Vergesellschaftung, Regelung und Besserung der Wirtschaft. Stuttgart, F. Eune, 1919. — Ehlers, Hans, Was wir brauchen. Beitrag zur Ernährungsfrage der Übergangswirtschaft. Berlin, Collignon, 1919. — Die wirtschaftliche Lage 1919. Sammelmappe des Reichsamts für die wirtschaftliche Demobilmachung.

Als die deutsche Regierung, veranlaßt durch die dringlichen Vorstellungen der Obersten Heeresleitung, sich entschloß, durch ihr Friedens- und Waffenstillstandsangebot den Abbruch des Krieges herbeizuführen, befand Deutschland sich theoretisch, nach Maßgabe der ergangenen Gesetze und Verordnungen, in einem Höchstmaß von Zwangswirtschaft. Praktisch hingegen war

die Zwangswirtschaft, je weiter sie um sich griff, um so stärker durchlöchert worden durch Umgehungen jeder Art, deren Haupterscheinung der sogenannte Schleichhandel bildete. Nachdem vor Kriegsausbruch wirtschaftliche Kriegsvorsorge im weiteren Sinne unterlassen worden war und man bei Kriegsbeginn geglaubt hatte, mit einer verhältnismäßig kurzen Dauer des Feldzuges rechnen zu können, war nur allmählich und ohne einheitlichen, nach allen Richtungen hin durchdachten Grundplan zur gebundenen Wirtschaft übergegangen worden, und zwar vornehmlich unter Beschränkung auf die Güterverteilung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und die Beschlagnahme kriegswichtiger Rohstoffe der Industrie. Im übrigen war versucht worden, die industrielle Produktion von Kriegsmaterial durch hohe Gewinnaussichten zu steigern, während eine ähnlich produktionsfördernde Politik gegenüber der Landwirtschaft unterblieben war.

Die Zahl der kriegswirtschaftlichen Gesetze, Erlasse und Verordnungen war schließlich unübersehbar geworden und die zwangsweise eingeteilte Versorgung der heimischen Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und Gegenständen des täglichen Bedarfs war bei unserer Abgeschiedenheit von ausländischer Einfuhr und beim Mangel nachdrücklich produktionsfördernder Politik gegenüber der Landwirtschaft von äußerster Dürftigkeit. Beide Tatsachen vereint bildeten einen gewaltigen Anreiz zur Umgehung der Gesetze und Verordnungen, der, je länger, um so unwiderstehlicher wirkte. Die Achtung vor dem Gesetz war durch das Übermaß der Gesetzgebung, durch ihre Unübersichtlichkeit und ihr Hinausgehen über die Grenzen des Erfüllbaren im Laufe der Kriegszeit ganz außerordentlich zusammengeschrumpft. Das Gewissen des Volkes war geweitet, Gesetzesumgehung zu weitverbreiteter Gewohnheit geworden. Wucher und Schiebertum blühte. Der Druck der Zwangswirtschaft wurde abgestreift, wo immer es nur möglich war. In dieser bedenklichen Weise war die Volksmoral durch die Kriegswirtschaft vorbereitet worden, als die unglückliche Schlußphase des Krieges die Revolution entfesselte, die nach berühmten Mustern mit der Öffnung der Gefängnisse und Zuchthäuser begann und es Elementen zweifelhaftester moralischer Qualitäten ermöglichte, sich zeitweise mit an die Spitze der Volksbewegung zu setzen.

Alle Pläne einer langfristig berechneten Demobilmachung und Übergangswirtschaft stürzten mit jähem Ruck über den Haufen. Gewaltige Mengen von Materialien und Nahrungsmitteln blieben in Feindeshand; zügellos stürzten heimkehrende entdisziplinierte Horden sich über aufgespeicherte Vorräte, zügellos wurde unter Mitwirkung sogenannter Soldatenräte kostbares Hab und Gut entwendet und vertan. Die frisch ans Ruder gekommene Regierung sah sich, unbekümmert um ihre staatswissenschaftlichen Theorien, die zu zähem Festhalten an der Zwangswirtschaft nötigten, zunächst einmal veranlaßt, die großstädtische Bevölkerung in günstige Stimmung zu versetzen und bei ihr den Eindruck zu erwecken, daß unter dem neuen Regime eine bessere Lebenshaltung möglich sein würde. So wurde namentlich zur Aufbesserung der Ernährung durch die großstädtischen Volksküchen tief in die vorhandenen Bestände hineingegriffen, unbekümmert darum, wie sehr man hierdurch für eine schon recht nahe Zukunft die weitere Volksernährung gefährdete. Bei normaler, ruhiger Entwicklung der Dinge wäre füglich zu erwarten gewesen, daß sich nach Kriegsende die natürliche Reaktion gegen die Härten der gebundenen Kriegswirtschaft erfolgreich geregt haben würde, so daß die Tendenz in der Hauptsache auf einen beschleunigten Abbau der Zwangswirtschaft hätte gehen dürfen. Nunmehr aber machten sich gleichzeitig zwei einander gegensätzliche Tendenzen bemerkbar: Auf der einen Seite herrschte das theoretische Bestreben der neuen Regierung und ihrer politischen Gefolgschaft, die Gebundenheit der Wirtschaft zu verewigen und in allgemeinstem Umfange unter dem Schlagwort der Sozialisierung durchzuführen. Auf der anderen Seite bediente die eben gekennzeichnete natürliche Reaktion gegen die lange ertragene Zwangswirtschaft sich der allgemeinen Skrupellosigkeit gegenüber Gesetz und Ordnung, die bereits im Zeichen der eigentlichen Kriegswirtschaft genährt worden war und die nunmehr zu ungebundenster Entfaltung kam, in ihrer Bewegungsfreiheit geradezu garantiert durch die vorübergehende Erhebung der Amnestie zum Grundsatz der Rechtspflege.

Während des Krieges war die Zwangswirtschaft zur Notwendigkeit geworden aus dem Grunde, weil die deutsche Produktion an Nahrungsmitteln und Rohstoffen zum Unterhalt der Bevölkerung und zur Speisung der Industrie nicht ausreichte und die Einfuhr vom Auslande teils

durch feindliche Maßnahmen unterbunden war, teils auch aus Gründen unserer Finanzgestaltung Einschränkungen unterzogen werden mußte. Die Knappheit an Nahrungsmitteln veranlaßte zur Rationierung ihrer Verteilung, die Knappheit an Rohstoffen bei außerordentlichem Bedarf der Heeresverwaltung an Materialien aller Art zur äußersten Einschränkung der industriellen Produktion für den bürgerlichen Bedarf. Das Geld wurde zur Finanzierung des Krieges gebraucht und durfte nicht ins Ausland abströmen. Weitgehende Begleichung von Einfuhren aus dem Auslande durch Erzeugnisse der deutschen Industrie war nicht möglich, da ja die ganze industrielle Produktion im wesentlichen auf den Kriegsbedarf eingestellt werden mußte.

Alle diese Einschränkungen kamen mit Kriegsende keineswegs etwa plötzlich in Fortfall. Zunächst dauerte die feindliche Blockade noch fort, ferner ging uns im wesentlichen der ganze Schiffsraum für den überseeischen Verkehr verloren und des weiteren erlebte unsere Valuta einen tiefen Sturz, der den Preis ausländischer Rohstoffe für uns auf unerschwingbare Höhe trieb. Gleichzeitig hemmten andauernde Streiks und Verkürzungen der Arbeitszeit, sowie die u. a. durch Ablieferung von Eisenbahnmaterial an die Entente verursachten Verkehrsschwierigkeiten und die Auslieferung weiter Kohlen- und Erzgebiete die industrielle Produktion Deutschlands, also auch die Ausfuhrmöglichkeit deutscher Waren, deren Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt auch durch die gewaltigen Lohnsteigerungen bedroht wurde. Während des größten Tiefstandes der Valuta kam diese letztere Wirkung allerdings nicht zur merkbaren Geltung. Vielmehr verursachte die Entwertung der Mark einen gewaltigen Anreiz für das Ausland, deutsche Waren aufzukaufen, was vorübergehend zu einer Erscheinung führte, die man geradezu als Ausverkauf Deutschlands bezeichnete. Nicht nur die industriellen Fabrikate, deren das deutsche Volk selbst zur lange zurückgestellten Bedarfsdeckung dringend bedurft hätte, die es aber bei dem Emporschnellen der Preise kaum noch zu kaufen vermochte, wanderten massenhaft ins Ausland, sondern aus den Fabriken wurden vielfach auch die Maschinen abmontiert und ans Ausland verkauft — einerseits, weil die Valuta hierbei einen hohen Gewinn verhieß, anderseits, weil es an Rohstoffen für die weitere Beschäftigung der Fabriken gebrach und weil die ganze Gestaltung der wirtschaftlichen Lage viele Unternehmer wirtschaftsüberdrüssig machte.

Gegenüber dieser Abbruchswirtschaft und dem allgemeinen deutschen Ausverkauf wurde naturgemäß nach staatlichem Eingriff gerufen. Es machte sich das Bedürfnis nach scharfer Regelung der Ausfuhr, ebenso aber auch der Einfuhr geltend, denn Deutschland bedurfte ja dringend der ausländischen Rohstoffe, mußte sie aber außerordentlich hoch bezahlen, so daß eine Rationierung der Einfuhr im Interesse des deutschen Finanzwesens dringend geboten erschien. Tatsächlich aber fehlte es durchaus nicht nur an einer wirksamen staatlichen Beeinflussung der Aus- und Einfuhr, sondern selbst an irgendwelcher Klarheit über den tatsächlichen Umfang des deutschen Außenhandels. Seit Kriegsbeginn kennen wir keine deutsche Außenhandelsstatistik. Während des Krieges war es notwendig, unseren Gegnern nach Möglichkeit jeden Einblick darin zu entziehen, vielleicht was wir trotz all ihrer Absperrungsmaßregeln doch immer noch aus dem neutralen und mittelbar selbst aus dem feindlichen Ausland an Rohstoffen an uns zu ziehen vermochten. Nach dem Kriege versagte der behördliche Apparat und wurde vor allen Dingen jede Beaufsichtigung der Aus- und Einfuhr illusorisch durch das sogenannte „Loch im Westen", d. h. durch die seitens der Entente bewirkte Unkontrollierbarkeit des Warenverkehrs über die besetzten Gebiete. Auf diesem Wege holte die Entente aus Deutschland heraus, was ihr irgend aufzukaufen beliebte, und auf dem gleichen Wege überschwemmte ein internationales Schiebertum Deutschland, das auf Einfuhrrationierung angewiesen gewesen wäre, mit unkontrollierbaren Mengen vornehmlich von entbehrlichen Genußmitteln, unter denen Schokolade und Zigaretten eine geradezu phantastische Rolle spielten. Gegen diese wilde Einfuhr aus dem Westen suchte die Regierung das immer stärker bedrohte Deutschland zu schützen durch Verhandlungen mit der Entente über die Schließung des „Loches im Westen". Gegen den wilden deutschen Ausverkauf erwog man in der Zeit des Valutatiefstandes die Einführung einer Ausfuhrabgabe, die wenigstens einen Teil der riesigen Valutagewinne der Volksgesamtheit bzw. der Reichskasse zuführen sollte. Zwischen der Reichsregierung und der Reichsarbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wurde tatsächlich eine „soziale Ausfuhrabgabe" beschlossen, deren Ertrag sozialpolitischen Zwecken dienstbar gemacht werden

sollte. Als aber endlich die zur Zeit des Valutatiefstandes beschlossene Ausfuhrabgabe zur praktischen Durchführung gelangen sollte, erregte sie einen Sturm der Entrüstung in den betroffenen Kreisen der Ausfuhrindustriellen und des Ausfuhrhandels; denn inzwischen hatte sich eine prozentual nicht unbeträchtliche Besserung der deutschen Valuta vollzogen, die Preise der deutschen Ausfuhrartikel hatten sich dem Weltmarktpreis stark genähert, man begann sie bei dem veränderten Stande der Mark teilweise sogar zu überschreiten, so daß die Ausfuhrabgabe die deutsche Industrie auf dem Weltmarkt konkurrenzunfähig zu machen drohte. Vielfach verfolgte Pläne, die Regelung der Aus- und Einfuhr in die Hände von Selbstverwaltungskörpern der großen Industriegruppen zu legen, die im gesamtwirtschaftlichen Interesse schädliche Ausfuhren und Einfuhren verhindern, die Preise der Ausfuhrwaren in ein angemessenes Verhältnis zu den Weltmarktpreisen bringen und die aus finanziellen Gründen auf das dringlich notwendige Maß beschränkte Einfuhr auf die einzelnen industriellen Unternehmungen rationell verteilen sollten, fanden nur in sehr beschränktem Maße Verwirklichung. Der Grundgedanke dieser wirtschaftlichen Selbstverwaltung war immerhin schon während des Krieges in weitgehendem Maße zur Anwendung gekommen und blieb auch nach dem Kriege wirksam; doch fehlte es nicht an Widerständen, die namentlich von der Befürchtung des Aufkommens einer neuen industriellen Bureaukratie ausgingen, zu der man kein größeres Zutrauen hatte, als zu der staatlichen Bureaukratie.

Revolution und Folgezeit brachten ein fortgesetztes Ringen zwischen dem Verlangen nach äußerster Bindung der Zwangswirtschaft auf dem Wege der sogenannten Sozialisierung, d. h. der Übernahme schließlich aller wirtschaftlichen Unternehmungen (zunächst der dazu reifen) in Staatsbetriebe auf der einen Seite, zwischen dem Streben nach Rückkehr zu individuell freier Wirtschaft auf der anderen Seite und Vermittlungsgedanken, die teils unter der Flagge der Planwirtschaft, teils unter jener der wirtschaftlichen Selbstverwaltung auftraten. Einem Übergang zur Vollsozialisierung, wie er von den ersten Trägern der nachrevolutionären Macht gefordert wurde, widerriet dringlichst die Tatsache, daß unter der Bureaukratie der geschäftsunkundigen Arbeiterräte die Produktion noch weit unrentabler zu werden drohte als sie es selbst in ungünstigsten Fällen unter der Bureaukratie der Geheimräte in älteren Staatsbetrieben gewesen war. Einer völligen Rückkehr zur freien Wirtschaft stand neben den so stark angewachsenen politischen Einflüssen des Sozialismus die Tatsache im Wege, daß Deutschland noch keinen ungehemmten Zutritt zum Weltmarkt hatte, und daß es selbst im Besitz dieses ungehemmten Zutrittes auf alle Fälle genötigt gewesen wäre, den Außenhandel unter Kontrolle zu halten, um einer maßlosen Überschuldung gegenüber dem Ausland auf Grund passiver Handelsbilanz zu begegnen und es nicht zum völligen wirtschaftlichen Zusammenbruch kommen zu lassen. Wo aber in einem ausländischer Rohstoffe so bedürftigen Lande, wie Deutschland es ist, eine Rationierung der Einfuhr aus dem Auslande geboten erscheint, da ergibt sich in natürlicher Folge ein Zwang zur mehr oder weniger vollständigen Durchführung einer planmäßig geregelten Wirtschaft auch im Innern. Dieser äußere Zwang zur Planwirtschaft wird verstärkt durch das erfolgreiche Verlangen der Arbeiterschaft nach Mitbestimmungsrecht innerhalb der einzelwirtschaftlichen Unternehmungen.

So ergab sich eine äußere und innere Gebundenheit der Nachkriegswirtschaft, die man durch Entbureaukratisierung erträglicher zu machen strebte. Der vorgezeichnete Weg zu dieser Entbureaukratisierung war eben der wirtschaftlicher Selbstverwaltung, wobei allerdings, wie schon angedeutet, die Gefahr der Begründung einer neuen Wirtschaftsbureaukratie neben der alten Verwaltungsbureaukratie als drohend erkannt wurde. Der Sinn der wirtschaftlichen Selbstverwaltung war ein doppelter: Einmal sollten die industriellen Unternehmungen zu gemeinschaftlicher Planwirtschaft, insbesondere auch in den Außenhandelsbeziehungen unter möglichster Einschränkung lästiger Eingriffe der schwerfälligen Gesetzgebungsmaschine und staatlichen Verwaltung zu gelangen suchen. Des weiteren wollte, der sozialen Zeitströmung Rechnung tragend, die wirtschaftliche Selbstverwaltung dahin verstanden werden, daß Unternehmer und Arbeiter gemeinsam die Regelung der Produktion und die Führung der Wirtschaftspolitik in die Hand nahmen. In allen Stürmen der Revolution wurde dahin gestrebt, die Arbeitsgemeinschaft der zentralen Unternehmer- und Arbeiterorganisationen sicherzustellen. Betriebsrätegesetz und Schlichtungsausschüsse sollten nicht nur das von den Arbeitern geforderte Mitbestimmungsrecht

in den Betrieben gewährleisten, sondern gleichzeitig auch die Arbeiterschaft und ihre berufenen Vertretungen zur Verantwortlichkeit erziehen, und endlich sollte das Wirtschaftsparlament des Reichswirtschaftsrats, paritätisch zusammengesetzt aus Vertretern aller Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppen, die Krönung der wirtschaftspolitischen Selbstverwaltung darstellen. —

Dem Abbau der ausgesprochen kriegswirtschaftlichen Organisationen stellte sich hemmend ein teils sachliches, teils auch persönliches Beharrungsvermögen in den Weg. Sachlich war der Selbsterhaltungstrieb vieler Kriegsgesellschaften dadurch begründet, daß sie zu ungünstigen Bedingungen große Materialeinkäufe vollzogen hatten und ihre Bestände nicht ohne schwere Verluste hätten abstoßen können, sobald sie mit der freien Wirtschaft in Wettbewerb zu treten gezwungen worden wären. Sie drängten also auf Erhaltung der kriegswirtschaftlichen Organisationen bis zur Abstoßung dieser ihrer Bestände, ein Moment, das den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft unter freien Wettbewerbsbedingungen nicht unwesentlich erschwerte. Der persönliche Selbsterhaltungstrieb war darin begründet, daß die Kriegsgesellschaften mit einem zum Teil außerordentlich großen Personal arbeiteten, dessen gewaltige Kopfzahl nicht immer durch streng sachliche Notwendigkeiten begründet war, sondern während des Kriegsverlaufes soweit angeschwollen war durch wechselseitige persönliche Freundschaftsdienste der Unabkömmlichkeitsbegründung und Reklamierung. Viele solcher Unabkömmlichen hielten sich selbstverständlich auch nach Kriegsende auf dem liebgewordenen und einträglichen Ruheposten für unabkömmlich und wußten aus diesem Grunde den Abbau der Kriegsgesellschaften beträchtlich hinauszuzögern.

Zum 1. April 1920 wurde ein Verzeichnis solcher Kriegsgesellschaften veröffentlicht, bei denen die Liquidation soweit fortgeschritten war, daß nur noch Abrechnungsarbeiten in Frage kamen und deren Beaufsichtigung daher vom Reichswirtschaftsministerium auf das Reichsschatzministerium übergegangen war. Es waren dies die folgenden Kriegswirtschaftsgesellschaften:

1. Reichsgerstengesellschaft m. b. H. in Liqu., Berlin,
2. Reichshülsenfruchtgesellschaft m. b. H. in Liqu., Berlin,
3. Hafereinkaufsgesellschaft m. b. H. in Liqu., Berlin,
4. Tabakverwertungsgesellschaft m. b. H. in Liqu., Berlin,
5. Deutsche Rohhaut-A.-G. in Liqu., Berlin,
6. Ersatzsohlen-Gesellschaft m. b. H. in Liqu., Berlin,
7. Sattlerledergesellschaft m. b. H. in Liqu., Berlin,
8. Reichsholzverteilungsstelle für Fußbekleidung, E. G. m. b. H. in Liqu., München,
9. Reichsstelle für Papierholz G. m. b. H. in Liqu., Berlin,
10. Papierholzbeschaffungsstelle G. m. b. H. in Liqu., Berlin,
11. Kriegsausschuß der Rohpappen- und Dachpappenindustrie G. m. b. H. in Liqu., Berlin,
12. Kriegsausgleichsstelle für Dachpappenteer G. m. b. H. in Liqu., Berlin,
13. Kautschukabrechnungsstelle in Berlin,
14. Reichssackstelle, Geschäftsabteilung G. m. b. H. in Liqu., Berlin,
15. Kammwoll-Aktiengesellschaft in Liqu., Berlin,
16. Hanflieferungs-G. m. b. H. in Liqu., Berlin,
17. Bastfasereinkaufsgesellschaft m. b. H., Berlin,
18. Kriegsgesellschaft für Teichfischverwertung, G. m. b. H. in Liqu., Berlin,
19. Reichstextil-Aktiengesellschaft in Liqu., als Geschäftsabteilung der Reichsfaser-Stelle.

Bereits im April 1919 hatte der Hansabund an die Nationalversammlung das Ersuchen gerichtet, auf dem Wege der Gesetzgebung anzuordnen, daß die Kriegsgesellschaften und verwandten Organisationen Bilanzen und Geschäftsberichte in den ersten drei Monaten eines jeden Geschäftsjahres zu veröffentlichen haben. Nach einigen Monaten gingen die amtlichen Stellen auf Veranlassung des Reichsrats dahin, einen Ausschuß zur Überwachung des Geschäftsgebahrens der Kriegsgesellschaften zu bilden. In dem Ausschuß sollten auch Mitglieder der Nationalversammlung vertreten sein. Im Frühjahr 1920 wurde wegen dieser Angelegenheit erneut interpelliert und die Zahl der von der Nationalversammlung zu stellenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses auf 21 festgesetzt. Die Nationalversammlung ging indessen auseinander, ohne daß dieser Ausschuß zusammengetreten wäre. Eine Regierungsdenkschrift vom Herbst 1919 über die bei den Kriegsgesellschaften gezahlten Gehälter gibt ein Bild von einer ungeheuerlichen Geldverschwendung dieser kriegswirtschaftlichen Organisationen mit ihrer unverhältnismäßig hohen Kopfzahl, die eine gewaltige Verteuerung der Kriegswirtschaft bildeten und auch die Übergangswirtschaft schwer

belastet haben. Wie die Kriegsgesellschaften, so haben übrigens auch die Gemeinden bei der Nahrungsmittelbeschaffung und -verteilung großenteils außerordentlich teuer gewirtschaftet und an einzelnen Stellen schwere Verluste erlitten, die sie an anderen Stellen durch ungebührliche Heraufsetzung der Lebensmittelpreise einholen mußten. Über die Verluste, die bei der kommunalen Nahrungsmittelwirtschaft in Berlin bis Ende Juni 1919 eingetreten waren, machte Oberbürgermeister Wermuth im Juni 1920 folgende Mitteilungen:

Die Brotversorgung hatte bis Ende Juni 1919 einen Verlust von 1,7 Mill. M., der aber Dezember 1919 bereits wieder eingeholt war.

Kartoffelversorgung	Verlust	4,3	Mill. M.
Gemüseversorgung	„	15,4	„ „

Es steht gegenüber ein Gewinn auf

Nährmittel	von	1,3	Mill. M.
Eier	„	0,3	„ „
Fischversorgung	„	0,8	„ „
Zuckerversorgung	„	0,26	„ „
Milchversorgung	„	3,0	„ „
Käse	„	0,5	„ „
Butter	„	1,8	„ „

Die Fleischversorgung hat einen Verlust von 40 Mill. M., während Berlin bei der Groß-Berliner Viehverteilung einen Gewinn von genau gleicher Höhe hat. Außerdem tritt ein Gewinn von 1,2 Mill. M. bei Fleischeinkäufen hinzu.

Von den Erzeugnissen der Landwirtschaft und Tierzucht wurde in der Nachkriegszeit zunächst vereinzelte aus der Zwangswirtschaft herausgegriffen und dem freien Handel zugeführt, ohne daß dabei irgendwie ein einheitlicher Grundplan zu erkennen gewesen wäre. Man scheint in erster Linie solche Artikel gewählt zu haben, die im Verlauf der Dinge erfahrungsgemäß in weitestem Umfange ihren Weg in den Schleichhandel gefunden hatten. Die freie Wirtschaft wurde eingeführt für Hafer, Eier und Felle bzw. Leder. Die Folge dieser vereinzelten Heraushebung aus der Zwangswirtschaft war, daß sich die lange künstlich gehemmte Kauflust nun in ganz besonders hohem Grade auf diese Produkte stürzte, so daß zunächst eine recht erhebliche Preiserhöhung bemerkbar war. Nachdem während der Märzereignisse von 1920 der Ruf nach Fachministern und energischer Bekämpfung des Schiebertums laut geworden, sah die Regierung sich veranlaßt, ihre Politik gegenüber der Landwirtschaft in Richtung einer stärkeren Betonung der produktionsfördernden Absichten zu revidieren. Dies wurde erkennbar durch eine Ende April 1920 in der Nationalversammlung gehaltene Rede des neuen Reichsernährungsministers Dr. Hermes, aus der wir hier einige Hauptsätze folgen lassen wollen:

Das neue Ernährungsministerium will vor allem durch kräftigste Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung sein Ziel erreichen und unterscheidet sich damit ganz wesentlich von dem früheren Ernährungsministerium, das im wesentlichen nur die Waren zu erfassen und gerecht zu verteilen suchte. Planmäßige Volksernährung und landwirtschaftliche Produktion, die einander innerlich bedingen, müssen in enge organische Verbindung gebracht werden. Die Einfuhr ist nur ein Notbehelf; die deutsche Landwirtschaft muß dahin gebracht werden, uns vom Ausland vollkommen unabhängig zu machen. Die Abtrennung von wichtigen landwirtschaftlichen Gebieten durch den Friedensvertrag und die Ententeforderung auf Viehablieferung bedingen aber, daß im gegenwärtigen und nächsten Wirtschaftsjahr noch erhebliche Lebensmittelmengen eingeführt werden müssen. Von der Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion ist auch die Arbeitsfähigkeit der Arbeiter in den Fabriken abhängig, welche jetzt unter der schlechten Ernährung leiden. Berechtigte Wünsche der Landwirtschaft hinsichtlich des Abbaues der Zwangswirtschaft werden, soweit es das allgemeine Wohl zuläßt, berücksichtigt werden. So sind für die neue Ernte bereits höhere Preise bewilligt und die die Landwirtschaft in ihrer Bewegungsfreiheit einschränkenden Bestimmungen der Zwangswirtschaft sollen soweit als möglich beseitigt werden. Annäherung der Preise für landwirtschaftliche Produkte an die Weltmarktpreise liegt aber nicht im Interesse der Landwirtschaft, die sonst vollkommen von den Valutaschwankungen abhängig sein würde. Eine grundlegende Änderung des Wirtschaftssystems kann erst dann erfolgen, wenn die Regierung die Gewißheit hat, daß sie einen Fortschritt darstellt und dem Volkswohl dient. Vom 6. Juli 1919 bis Ende März 1920 sind $7^3/_4$ Milliarden zur Verbilligung der Lebensmittelpreise aufgewandt worden. Durch Kultivierung der Ödländereien muß eine bedeutende Vermehrung des Kulturlandes erreicht werden. Die dringendste Frage dazu ist die Beschaffung der erforderlichen Düngemittel. Kali steht im allgemeinen genügend zur Verfügung; die Erzeugung stickstoffhaltiger Düngemittel konnte in den letzten Monaten erheblich gesteigert werden. Aus dem Auslande müssen besonders Rohphosphate vermehrt eingeführt werden. Die Auswüchse im Düngemittelverkehr, besonders mit minderwertigen Dünge-

mitteln, sind schleunigst zu beseitigen. Die Herstellung eiweißhaltiger Futtermittel muß gefördert werden. Zunächst müssen sie aus dem Ausland eingeführt werden. Davon hängt besonders die Milchversorgung der Städte ab. Aus Holland soll zwei Jahre hindurch Mais eingeführt werden in einer Menge, welche die Mast von 5 Millionen Schweinen ermöglicht. Ein entscheidender Faktor für die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion ist die befriedigende Regelung der Landarbeiterfrage. Wir werden nach Möglichkeit der Landflucht vorbeugen und auf die Rückkehr aus den Städten zum Lande hinwirken. Die Produktionskosten müssen möglichst niedrig gehalten werden. Eine erfolgreiche Produktionspolitik ist auch die beste Konsumentenpolitik. Notwendig ist aber als Grundlage eine enge Verbindung zwischen Erzeuger und Verbraucher, die allmähliche Überbrückung des starken Gegensatzes zwischen Stadt und Land, den wir auf die Dauer nicht ertragen können. Die städtische Bevölkerung muß die Schwierigkeiten der harten landwirtschaftlichen Arbeit anerkennen, und der Landmann muß die Not der Städte zu verstehen und zu mildern suchen. Ohne eine genügende Lebensmittelversorgung ist das deutsche Volk verloren; wer diese gefährdet, gefährdet die Zukunft unseres Vaterlandes. —

Mitte Mai 1920 legte Ernährungsminister Dr. Hermes dem Reichsrat sein Wirtschaftsprogramm vor, das die Reichsgetreideordnung für die Ernte 1920 festlegte. Bezüglich des Getreides wurde an der Zwangsbewirtschaftung festgehalten, und zwar wurde auch der Hafer wieder in sie hineingezogen. Dagegen wurden sämtliche Hülsenfrüchte nunmehr freigegeben. Bezüglich der Kartoffelbewirtschaftung wurde eine Änderung des bisherigen Systems dahin vorgesehen, daß die landwirtschaftlichen Genossenschaften und die Organisationen des Kartoffelhandels mit den Landwirten Lieferungsverträge abschließen sollten. Für den Fall, daß diese Verträge bis zum 1. August 1920 über insgesamt 120 Millionen Zentner abgeschlossen sein würden, sollte der verbleibende Rest der Ernte den Erzeugern zur beliebigen Verwendung überlassen bleiben. Um den Abschluß von Verträgen zu erleichtern, setzte die Verordnung eine Verpflichtung der Erzeuger nach der Größe ihrer Betriebsfläche fest. Es entsprach das älteren Vorschlägen eines Umlageverfahrens, wie sie auch während der Kriegszeit bereits vielfach aus landwirtschaftlichen Kreisen gemacht worden waren. Die am 21. Mai 1920 im „Reichsanzeiger" veröffentlichte Verordnung über die Versorgung mit Herbstkartoffeln besagte in dieser Richtung folgendes:

Bei der Verteilung der sicherzustellenden Menge von 120 Millionen Zentner auf die Erzeuger ist von folgendem Maßstab auszugehen. Es sind hierzu mindestens zu liefern:

bei einer Betriebsgröße	je ha der Kartoffelanbaufläche
2— 3 ha	10 Zentner falls die Betriebsangehörigen nicht mehr als 5 Personen betragen
3— 5 „	20 Zentner
5—10 „	40 „
10—50 „	60 „
über 50 „	80 „

Saatkartoffelanbauflächen bleiben außer Betracht. Für die Vertragskartoffeln darf ein Aufschlag von 5 M. für den Zentner zu dem Mindestpreise, wie er durch die Verordnung über Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse vom 13. März 1920 festgesetzt ist, vereinbart werden. Kartoffelerzeuger, die keine Verträge abschließen, müssen die aus der obigen Aufstellung sich ergebende Mindestmenge zu dem Mindestpreise liefern, also ohne Aufschlag. Bei Nichterfüllung der Lieferungsverträge kann Enteignung erfolgen; auch ist der Kommunalverband berechtigt, die vom Verpflichteten gelieferten Mindestmengen im freien Verkehr aufzukaufen. Dabei entstehende Mehrkosten hat der Verpflichtete zu tragen.

Gleichzeitig trifft die Verordnung Bestimmung, daß die Kommunalverbände bis spätestens 19. Juni ihren Bedarf anzumelden haben unter Zugrundelegung einer Wochenkopfmenge von 6 Pfund und einem Versorgungszeitraum von 44 Wochen.

In einer Besprechung der Ernährungslage im neuen Reichstag vom 2. Juli 1920 machte Ernährungsminister Dr. Hermes eingehende Mitteilungen über den weiteren Abbau der Kriegsgesellschaften. Er teilte u. a. mit, daß die Futtermittelstelle und die Obststelle fast ganz abgebaut seien, die Zentral-Einkaufs-Gesellschaft (Z.E.G.) ihre Tätigkeit bereits eingestellt habe und das Reichskommissariat für Fischversorgung am 1. August mitsamt den Fischgesellschaften aufgehoben werden solle. Weiterhin kündigte er die Liquidation des Reichsausschusses für Öle und Fette an. Tatsächlich wurde ab 1. August die Bewirtschaftung von Margarine, Kunst- und Speisefett und Speiseöl aufgehoben. Demgemäß wurde auch die einheimische Ernte von Ölfrüchten freigegeben. Die Öl- und Fettwirtschaft war ständig ein besonderes Sorgenkind gewesen. Was die Speisefette anbetrifft, so erfolgte die Versorgung der Bevölkerung ständig nur mit außerordentlich spärlichen Mengen von Butter und etwas größeren Margarinerationen, wobei sich schließlich das Mißverhältnis

herausgebildet hatte, daß die inländische Butter wesentlich billiger war, als die unter Zuhilfenahme ausländischer Rohstoffe erzeugte Margarine. Auch in der Seifenversorgung ergab sich eine durchaus ungesunde Preisbildung. Der Reichsausschuß für Öle und Fette sah sich ständig veranlaßt, zu den verhältnismäßig billig im Inlande gekauften Rohprodukten außerordentlich hohe Zuschläge zu nehmen, um die Verluste auszugleichen, die er bei der Festlegung auf sehr hohe Preise bei seinen Auslandkäufen erlitt. Auf diese Weise bewirkte die Zwangswirtschaft eine durchgehende Preissteigerung weit über das nach innerer und äußerer Marktlage insgesamt angebrachte Maß hinaus.

Zu den produktionsfördernden Maßregeln, die im Frühjahr und Sommer 1920 getroffen wurden, gehörte die Heraufsetzung der Getreide- und Kartoffelpreise, die darauf Rücksicht nahmen, daß die Produktionsmittelpreise ihre im Kriege begonnene gewaltige Steigerung auch in der Nachkriegszeit ständig fortsetzten. Eine vom Reichsernährungsminister im Juli 1920 hierüber gegebene Übersicht enthielt die nachstehende Tabelle:

Betriebsmittel	Anteil der Gruppe an der Gesamtproduktion	Steigerung der Produktionskosten festgestellt am				
	1. 1. 20.	1. 2. 20.	1. 3. 20.	1. 4. 20.	1. 5. 20.	1. 6. 20.
1. Saatgut	6,00	6,22	8,30	8,52	8,10	8,10
2. Futtermittel	5,00	4,71	5,22	5,08	4,55	4,61
3. Düngemittel	15,00	15,00	24,16	30,83	30,83	30,83
4. Brennstoff und Beleuchtung	4,00	5,37	6,24	7,16	7,30	7,70
5. Viehhaltung, Amortisation	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
6. Sachversicherung	2,00	2,50	3,00	4,00	4,00	4,00
7. Löhne und Gehälter	40,00	54,00	54,80	65,60	69,20	70,40
8. Gebäude:						
a) Amortisation	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
b) Unterhaltung	4,00	4,44	5,14	5,84	6,76	7,60
9. Maschinen und Geräte:						
a) Amortisation	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
b) Unterhaltung	10,00	10,00	18,14	18,54	19,16	19,37
10. Verschiedenes	6,00	6,00	8,50	8,19	8,47	8,73
Gesamt-Indexzahl	100,00	116,24	141,90	161,76	166,37	169,24

Aus dieser Übersicht ergibt sich, daß die Aufwendungen für landwirtschaftliche Betriebsmittel vom 1. Januar bis zum 1. Juni um 69 v. H. gestiegen sind.

Die Preise für Getreide und Kartoffeln wurden unter Berücksichtigung dieser Produktionspreiserhöhung, jedoch nicht in gleichem Maße, heraufgesetzt, letzteres unter Berufung darauf, daß überall ein Preisabbau versucht werden müsse und daß demgemäß überall in weitgehendem Umfange zeitweiliger Verzicht auf Unternehmergewinn geleistet werden müßte. Ende Juli 1920 wurde nach Bayerns Vorgang über Übergangsmaßnahmen zur allgemeinen Einführung freier Bewirtschaftung der Kartoffeln und des Fleisches beraten.

Was den eben erwähnten Verzicht auf Unternehmergewinn zum Zweck des Preisabbaus betrifft, so ist daran zu erinnern, daß, wie weiter oben dargelegt, die ständigen Preissteigerungen zu einer Art Käuferstreik, d. h. zu erneuter starker Einschränkung des Konsums geführt hatten. Diese Konsumeinschränkung wirkte nun wiederum auf die Produktion zurück, da die fertigen Waren nicht abgesetzt werden konnten und den Fabriken jeder Auftrag auf neue Lieferungen ausblieb. Demgemäß schickte sich besonders die Lederindustrie und die Textilindustrie zu umfangreichen Stillegungen an, obwohl die Rohstoffpreise wieder im Sinken begriffen waren. Das Reich suchte den hieraus drohenden, wesentlichen Erhöhungen der Arbeitslosenzahl zu begegnen und die Fabriken zur Fortsetzung der Produktion zu bewegen, indem es gemeinsam mit den kommunalen Verbänden und den Unternehmern unter finanziellen Opfern den Absatz zu heben und der Konsumeinschränkung zu begegnen suchte. Die Kleinhandelspreise waren überwiegend kalkuliert auf Grund der enormen Preissteigerungen, die sich nach den ersten Sprüngen in die freie Wirtschaft beispielsweise auf dem Häutemarkt ergeben hatten und nach den unerschwinglichen Rohstoffpreisen für Textilien, wie sie sich während des Tiefstandes der Valuta herausgebildet hatten. Es war notwendig, die Ware, deren Preise auf diesen Grundlagen kalkuliert war, unter

Verlusten abzustoßen, damit weiterhin die im Preise zwischenzeitlich ermäßigten Rohstoffe neuen Eingang in die Produktion zu finden vermochten. Der Handel kalkulierte im allgemeinen nicht nach den Preisen, für die er die abgestoßene Ware wieder ersetzen konnte, sondern versteifte sich auf die seiner Zeit bei tiefstem Valutastand angelegten bzw. errechneten Preise, bis die künstliche Konsumtionseinschränkung und das Eingreifen von Reich und Konsum einen Preisabbau herbeiführten. Als bemerkenswertes Beispiel sei die Preisgestaltung am Rohhäutemarkt angeführt, die folgende Sprünge aufzuweisen hatte:

	August 1919	März 1920	Mai 1920
Ochsenhäute bis 39 Pfd.	9,40	32—34	11—11,35
„ 40—59 Pfd.	8,70	31—32	10—10,50
„ 60 Pfd. und mehr	9,60	31	10—10,80
Bullenhäute bis 39 Pfd.	9—9,25	36—36,50	10—11
„ 40—59 Pfd.	10,10—10,30	32—32,50	9—9,55
„ 60 Pfd. und mehr	10	32	8,80—8,85
Kuhhäute bis 39 Pfd.	9,95	32—33	10,70—10,75
„ 40—59 Pfd.	8,70—9,10	31	10,15—11
„ 60 Pfd. und mehr	7,55—8,80	31—31,50	10,45
Färsenhäute bis 39 Pfd.	10,20—10,35	36—37	11—12,15
„ 40—59 Pfd.	10,30	32—34	10,20
Fresserhäute bis 20 Pfd.	11,95—12,15	59,50	14—15,50
Schußhäute	8—10,65	28—42	7,60
Trockene Rindhäute	18,50	85	25,10
Roßhäute über 220 cm	228	1050	330—334
„ 200—219 cm	195	850	200—300
„ 181—199 cm	155	650	154—200
„ 160—180 cm	145	400	102
„ bis 159 cm	56—70	255	80
Kalbfelle bis 9 Pfd.	15—15,10	64—60	18,10—22,70
„ über 9 Pfd.	15,15	70	18—21
„ Schuß	11,20	55—60	21
„ Bauern	10,95	54—60	11,60
„ trocken	27,50	102	49
Schaffelle, vollwollige	8,10	32—34	12
„ halblange	8,10	30—34	11
„ kurzwollige	8	29—32	8,10—8,90
„ Blößen	7,20	27—30	5—7,60
„ trocken	13,40	32—46	22
Ziegenfelle, gesalzen	41,50	260—316	77—91
„ trocken	7,40—63,60	31—344	8,40—121,50

Auf Grund des Preismaximums waren im Kleinhandel Stiefelpreise in einer Höhe von M. 600 und darüber festgesetzt und wurden noch zu einer Zeit festgehalten, als die neuen Rohstoffpreise eine Fabrikation zu wenig mehr als ein Drittel gestattet haben würden. Die Kauflust begann sich erst wieder zu regen, als endlich unter dem Druck der Regierung zur Wiederbelebung der mit Stillegung drohenden Betriebe tatsächlich entsprechende Preise im Kleinhandel eingeführt wurden.

Der Abbau der Zwangswirtschaft in der Industrie war bezüglich der Textilindustrie im Juli 1920 soweit gediehen, daß erstmals auch wieder die bis dahin verbotene Veranstaltung von Ausverkäufen von Wirkwaren im Kleinhandel freigegeben wurde. In der Metall- und Maschinenindustrie war der Versuch gemacht worden, die Zwangswirtschaft der Kriegszeit durch eine Planwirtschaft der Selbstverwaltungskörper zu ersetzen. Reichswirtschaftsminister Wissel in Verbindung mit seinem Berater v. Möllendorf hatte während seiner Amtstätigkeit allgemein die Planwirtschaft zu organisieren und an die Stelle der von seinen sozialistischen Parteigenossen erstrebten Sozialisierung zu setzen gesucht. Bis zu einem gewissen Grade fand er in seinem Streben nach Planwirtschaft auch die Unterstützung der industriellen Unternehmerorganisationen. Dagegen versagten ihm die eigenen Parteigenossen, die ihn ursprünglich auf den Schild erhoben, die Gefolgschaft, da das Schlagwort der Sozialisierung, einmal in die Massen hineingeworfen, im Konkurrenzkampf der verschiedenen sozialistischen Parteigruppen stärker war als die einer glatten Nachahmung des

bereits stark verunglückten russischen Umsturzes widerratenden Erwägungen nüchterner Praxis. Reichswirtschaftsminister Wissel hatte den organisatorischen Aufbau der Planwirtschaft von oben her vorzunehmen versucht, indem er zunächst an die Bildung sogenannter Dachverbände heranging. In den einzelnen Fachgruppen sollten verwandte und ähnliche Industriezweige zu Verbänden zusammengefügt werden und diese Verbände selbst sollten für ihre Industrien die Beschaffung und Verteilung von Rohmaterial, von Arbeit und Aufträgen, die Stillegung bzw. Zusammenlegung von Betrieben u. a. m. nach bestimmten Plänen rationellster Wirtschaftsmethode übernehmen. Bis zum Rücktritt des genannten Ministers waren die Dachverbände für Eisen und Stahl sowie für Metallwirtschaft gegründet worden, während die gleichfalls beabsichtigte Gründung des Dachverbandes für die Maschinenindustrie durch den Rücktritt des Ministers unterbrochen wurde. Immerhin kann der Verein Deutscher Maschinenbau-Anstalten für sich die Rolle einer Kontroll- und Beratungsinstanz beanspruchen, die ihn befähigt, in mehr oder weniger ausgeprägter Form die den Dachverbänden überwiesenen Aufgaben auszuführen. Die Dachverbände sind als paritätische Selbstverwaltungskörper konstruiert; u. a. ist ihnen auch die Regelung der Ein- und Ausfuhrerlaubnis zugewiesen worden — eine nicht nur ihre Stellung gegenüber den Einzelunternehmungen, sondern auch (durch die Genehmigung entsprechender Abgabenerhebung) ihre Finanzen stützende Ermächtigung. Am weitesten ausgebaut ist im Eisenwirtschaftsverband der Selbstverwaltungskörper für die Eisenindustrie. Die oberste Instanz dieses Selbstverwaltungskörpers ist eine Vollversammlung, die sich unter paritätischer Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, aus Erzeugern (Groß-Eisenindustrie), Handel (Schrotthandel, Eisenhandel und gewerbliche Genossenschaften) und Verbrauchern (Behörden, weiterverarbeitende Industrie und Handwerk) zusammensetzt. Die Geschäftsführung obliegt dem Vertrauensmann, dem ein Kommissar der Regierung beigegeben ist. Dem Reichswirtschaftsministerum steht ein Vetorecht zu. Die Aufgaben des Selbstverwaltungskörpers sind folgende: An erster Stelle steht die Sicherstellung des dringenden Inlandsbedarfes, der von den Werken vor Deckung des nicht dringlichen Eisenbedarfs, vor ihrer Ausfuhrtätigkeit und vor Belieferung des sonstigen nicht dringlichen Inlandsbedarfs zu erfüllen ist. Zur Durchführung dieses Zweckes werden Liefergemeinschaften für jedes Erzeugnis der Groß-Eisenindustrie gebildet. Eine andere wichtige Aufgabe ist die Regelung der Inlandpreise, die einheitlich für das ganze Reichsgebiet festgesetzt werden und auch für den Verkauf an Hersteller von Ausfuhrerzeugnissen gelten. Diese Preise sind Höchstpreise; Nebenabreden, die eine Umgehung bedeuten, sind nichtig. Eine weitere Aufgabe ist die Ausfuhrregelung, und deren Ziel ist, die bei der Ausfuhr von Eisen, Halb- und Fertigfabrikaten mögliche Valutagewinne zu benutzen, um die bei der Einfuhr von Erzen oder sonstigen in ausländischer Valuta zu bezahlenden Rohstoffe und Lebensmittel (für die Werke) entstehenden Valutaverluste auszugleichen und um ferner die erhöhten Gestehungskosten bei der Verwendung schwedischer Erze zu berücksichtigen. Die Valutagewinne bei der Ausfuhr von Eisen, Halb- und Fertigfabrikaten sollen ferner dazu dienen, unsere Eisendecke durch Begünstigung der Einfuhr aus dem Westen zu vergrößern, indem auf solche Einfuhrprämien bezahlt werden, die den zu bewilligenden Weltmarktpreis verbilligen sollen.

In besonderer Schärfe der Zwangswirtschaft unterstellt verblieb die Kohlenindustrie bzw. die Kohlenverteilung. Die enge Gebundenheit der Kohlenwirtschaft weit über den Friedensschluß hinaus war bedingt durch die Abtretung wichtiger Kohlengebiete und die Unsicherheit bezüglich der politischen und wirtschaftlichen Zukunft von Oberschlesien, namentlich aber durch die großen Kohlenlieferungen an die Entente, zu denen Deutschland auf Jahre hinaus durch den Friedensvertrag verpflichtet ist. Im Sommer 1920 trat die Regierung u. a. auch an den Abbau der Zwangswirtschaft für Baustoffe heran. Während des Krieges war die Zwangswirtschaft für Baustoffe notwendig gewesen, um bei großer Knappheit an Baustoffen diese letzteren in erster Linie solchen Neubauten vorzubehalten, die kriegswirtschaftlich notwendig waren. Nach dem Kriege blieb die Knappheit an Baustoffen bestehen und führte zeitweilig dazu, daß Ziegeleien, anstatt unter den ungünstigen Bedingungen der erhöhten Löhne und der knappen und teuren Kohle Ziegel zu produzieren, abgerissen wurden, um zu sehr hohen Preisen die in ihnen eingebauten Ziegelsteine zu verkaufen. Das Darniederliegen der Bauindustrie führte, wie gesagt, zu Erwä-

gungen über den Abbau der Zwangswirtschaft auf diesem Gebiet. Die Regierung veranstaltete eine Umfrage, ob in den nächsten Monaten mit einer erheblichen Bautätigkeit für die Industrie zu rechnen sein werde und ob etwa durch die beabsichtigte Lockerung der Zwangswirtschaft eine Beeinträchtigung der Verzögerung mit Ziegeln und Dachsteinen zu besorgen sei. Nach übereinstimmendem Urteil aller Fachgruppen der deutschen Industrie ergab sich, daß nirgends mit einer erheblichen Bautätigkeit zu rechnen sein werde. Zur Begründung wurde auf die allgemeine Stockung des Geschäftsgangs hingewiesen. Auch die im Bergbau in großem Umfange geplanten Siedelungen nahmen wegen der ungeheuer gestiegenen Kostspieligkeit nur einen weit langsameren Verlauf, als erhofft worden war. Der Bedarf an Bausteinen war unter diesen Umständen ohne Schwierigkeiten zu decken. Der geplante Abbau der Zwangswirtschaft in der Ziegelindustrie wurde allgemein begrüßt und möglicherweise von ihm auch eine Belebung der Bautätigkeit erhofft.

Nur in den allerwichtigsten Fällen des allgemeinen Bedarfs an knapp vorhandenen Grundstoffen, wie also etwa bezüglich des Brotgetreides und der Kohle, mußte weit über den Krieg hinaus die Einsicht herrschen, daß sich die Zwangswirtschaft zunächst nicht umgehen ließ. Im übrigen aber wurde die Zwangswirtschaft als hemmend erkannt und teils die Wiederaufnahme der freien Wirtschaft, teils wo die allgemeinen Verhältnisse des Weltmarkts, die besonderen Verhältnisse des deutschen Marktes, vor allen Dingen aber die durch den Valutastand beeinflußten Beziehungen zwischen dem deutschen Markt und dem Weltmarkt besondere Vorsichtsmaßregeln geboten erscheinen ließen — die Durchführung einer Planwirtschaft mit möglichster Ausschaltung staatlichen Zwanges unter den Formen der Selbstverwaltung erstrebt. Das Schlagwort der Sozialisierung vermochte eine gesunde Entwicklung in dieser Richtung eher zu beeinträchtigen, als zu fördern.

b) Wirtschaftsstrafrecht.

Besonders die strafrechtliche Bekämpfung des Sozialwuchers.

Von Rechtsanwalt Dr. **Max Alsberg,** Berlin.

Einleitung. Gesetzliche Grundlagen des Wirtschaftsstrafrechts.

Die Not des Krieges hat das Strafrecht in ungeahntem Maße bereichert. Als nur allzu bequemes Mittel, den während des Krieges erforderlichen Maßnahmen Geltung zu verschaffen, bot sich den gesetzgebenden Stellen die Strafandrohung dar. Kaum eine seit Beginn des Krieges erlassene wirtschaftliche Verordnung hat darauf verzichtet, den erstrebten Erfolg dadurch zu erreichen, daß sie auf Zuwiderhandlungen Strafe setzte. Daß so in rascher Folge eine Fülle von Gelegenheitsstrafgesetzen entstand, wurde auch durch folgende seit dem Kriege in weitgehendem Maße eingeführte Technik der Gesetzgebung gefördert: Am 4. August 1914 wurde durch ein Reichsgesetz der Bundesrat ermächtigt, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, die sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erwiesen. Damit hatte nach herrschender Lehre der Bundesrat auch die Befugnis erhalten, selbständige Strafbestimmungen zu erlassen. Das dem Bundesrat eingeräumte Verordnungsrecht konnte von diesem weiter delegiert werden. So wurde z. B. durch eine Verordnung vom 22. Mai 1916 der Reichskanzler vom Bundesrat ermächtigt, die im Deutschen Reich vorhandenen Lebensmittel sowie Rohstoffe und andere Gegenstände, die zur Lebensmittelversorgung erforderlich sind, für die Ernährung des Volkes in Anspruch zu nehmen, sowie ihre Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr zu regeln. In gleicher Weise konnte er über Futtermittel, Rohstoffe und andere Gegenstände, die zur Viehversorgung erforderlich sind, zur Ernährung von Nutztieren verfügen. Der Reichskanzler erhielt das Recht, auf Zuwiderhandlungen gegen seine Anordnungen Gefängnisstrafen bis zu 1 Jahr und Geldstrafen bis zu 10 000 M., sowie Einziehung anzudrohen. In gleicher Weise sind dann andere Gegenstände einer besonderen

Bewirtschaftung unterworfen worden. Der Reichskanzler wiederum übertrug seine Ermächtigungen teilweise auf nachgeordnete Stellen, wie z. B. auf das Kriegsernährungsamt, die eigens für solche Sonderaufgaben geschaffen wurden.

Grundsätzlich steht die Strafgesetzgebung dem Reich zu; das Landesstrafrecht ist nach dem Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch nur in ganz beschränktem Umfang aufrechterhalten. Es gilt der Grundsatz, daß, sobald das Reich sich einer Materie des Strafrechts bemächtigt, das Landesrecht ausscheidet. In einer Reihe von Kriegsverordnungen wurde dem Landesstrafrecht aber wieder eine größere Betätigungsfreiheit gewährt. Insbesondere wurden die Landesregierungen ermächtigt, zu Reichsverordnungen Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die Wirksamkeit dieser Bestimmungen wurde ebenfalls durch Strafandrohungen gesichert, die teils in den Reichsverordnungen vorgesehen, teils in bestimmten Grenzen den Landesregierungen überlassen wurden.

Schließlich konkurrierte mit der Strafgesetzgebung des Reichs und der Landesregierungen während des Krieges auch die Verordnungsgewalt der Militärbefehlshaber. Sie waren nach den Gesetzen über den Belagerungszustand befugt, im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung selbständige Verbote zu erlassen, deren Verletzung die Strafen der Belagerungszustandgesetze nach sich zog.

Die Staatsumwälzung vom November 1918, die Bundesrat und Militärbefehlshaber beseitigte, hat die Verschiedenheit der gesetzlichen Grundlagen für das Wirtschaftsstrafrecht keineswegs aufgehoben. Die vom Bundesrat erlassenen wirtschaftlichen Verordnungen sind aufrechterhalten, und zwar ausdrücklich sowohl für die Zeit nach dem Kriege als auch nach dem Inkrafttreten des Friedensvertrages. Ob auch die in den Belagerungszustandgesetzen wurzelnden Anordnungen der Militärbefehlshaber noch bestehen, ist zweifelhaft. Das Reichsdemobilmachungsamt hat sie durch eine Bekanntmachung vom 14. November 1918 (Reichsanzeiger 1918 Nr. 270) aufrechterhalten wollen. Das Reichsgericht hat aber eine Bestrafung auf Grund des Belagerungszustandgesetzes nach Aufhebung des Belagerungszustandes nicht mehr für möglich erklärt (s. Entscheidungen in Strafsachen Bd. 54, S. 193), im Gegensatz übrigens zum Kammergericht (Leipziger Zeitschrift für Deutsches Recht 1920 S. 60). Die während des Krieges dem Bundesrat übertragenen Befugnisse zum Erlaß von Anordnungen sind nach der Revolution auf das Reichsministerium und auf die einzelnen Reichsminister übergegangen, so daß z. B. noch jetzt die erwähnte Verordnung vom 22. Mai 1916 über die Ermächtigung des Reichskanzlers als gesetzliche Grundlage für wirtschaftliche Verordnungen gilt (vgl. § 5 des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919). Das Demobilmachungsamt hatte nach dem Kriege bis zu seiner Auflösung am 26. April 1919 eine dem Bundesrat ähnliche fast unumschränkte Verordnungsgewalt, um Störungen des Wirtschaftslebens vorzubeugen oder abzuhelfen; auch hier waren natürlich Ermächtigungen zu Strafandrohungen vorgesehen. Die Befugnisse des Demobilmachungsamtes gingen auf die zuständigen Reichsministerien über und werden noch jetzt von ihnen für ihren Geschäftsbereich ausgeübt. Weiter wurde für notwendige und dringende gesetzliche Maßnahmen zur Regelung des Übergangs von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft eine vereinfachte Form der Gesetzgebung geschaffen, die das Gesetz vom 17. April 1919 in die Hand der Reichsregierung legte, welche mit Zustimmung des Reichsrats und eines Ausschusses der Nationalversammlung auch auf dieser Grundlage Strafgesetze ohne Einschränkung erlassen konnte. Nach Auflösung der Nationalversammlung hat ein inhaltlich im wesentlichen gleiches Gesetz vom 3. August 1920 einen Ausschuß des Reichstages zur Mitwirkung berufen, hat allerdings sich selbst nur Gültigkeitsdauer bis zum 1. November 1920 beigelegt. Neben dieser Gesetzgebung besteht ein Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Artikels 48 der Reichsverfassung für Zustände erheblicher Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Auch dieses Notverordnungsrecht hat die Handhabe zum Erlaß von Strafgesetzen gegeben, in denen bisweilen sogar erhebliche Zuchthausstrafen angedroht worden sind.

Die aus dieser Entwicklung entspringende Unübersichtlichkeit der Strafgesetzgebung ist schließlich seit Beginn des Krieges noch dadurch besonders kompliziert worden, daß die Technik der sog. Blankettgesetzgebung vielfach benutzt worden ist. Es werden in einem Rahmengesetz

Strafen festgesetzt auf Zuwiderhandlungen, die sich gegen erst noch zu erlassende Anordnungen bestimmter Reichsstellen (z. B. Demobilmachungskommissare, Außenhandelsstellen) oder Landesbehörden (Kommunalverbände, Gemeinden usw.) richten.

A. Das Wirtschaftsstrafrecht im allgemeinen.

Das von diesen mannigfaltigen Faktoren aufgestellte gesamte Wirtschaftsstrafrecht in ein System einzugliedern, das einen vollkommenen Überblick über alle diese schnell wechselnden Strafgesetze gewährt, ist nicht möglich und auch theoretisch ohne großes Interesse. Es genügt hervorzuheben, daß die wirtschaftlichen Strafgesetze inhaltlich im wesentlichen in zwei große Gruppen zerfallen. Die eine quantitativ überwiegende Gruppe ist für die Strafrechtswissenschaft von geringer Bedeutung. Eine Menge von Strafvorschriften wolle nur irgendeine Verwaltungsmaßnahme unterstützen, z. B. Übertretungen der Verteilungsvorschriften für gewisse Lebensmittel, unbefugtes Beiseitschaffen beschlagnahmter Gegenstände u. dergl. verhindern. Wissenschaftlich gehören solche Bestimmungen dem Polizeistrafrecht an. Die Delikte kann man als wirtschaftspolizeiliches Unrecht auffassen[1]). Es kann hier dahingestellt bleiben, ob überhaupt und welcher qualitative Unterschied zwischen kriminellem und polizeilichem Unrecht besteht. Eine Grenzziehung ist jedenfalls auch hier aus praktischen Gründen geboten. Zum wirtschaftlichen Polizeistrafrecht werden alle Tatbestände zu zählen sein, die nur einer bestimmten wirtschaftlichen Maßnahme Wirksamkeit sichern wollen, die sich in der Hauptsache als Ordnungsvorschriften darstellen, mögen sie auch in ihrer Tendenz ein Rechtsgut, die allgemeine Volksversorgung, schützen.

Nach den angedrohten Strafen ist allerdings die Unterscheidung nicht durchzuführen. Während auf dem Gebiet des allgemeinen Strafrechts das Polizeiunrecht wesentlich auch daran zu erkennen ist, daß nur geringe Strafen sich an seine Tatbestände knüpfen, so daß diese fast alle nur als Übertretungen gelten, ist bei den Kriegsverordnungen hier so gut wie gar nicht differenziert worden. Der zu Beginn des Krieges eingeführte übliche Strafrahmen: Gefängnis bis zu einem Jahr und Geldstrafe bis zu 10 000 M. allein oder nebeneinander, wurde wahllos auf alle Strafvorschriften angewandt. Erst im Laufe der Entwicklung sind die eigentlichen materiellen Vorschriften mit härteren Strafen bewehrt worden, die polizeilichen Vorschriften haben aber keine Milderung erfahren. Im Gegenteil sind auch gewisse Tatbestände des Polizeiunrechts später zusammengefaßt und unter höhere Strafandrohung gestellt worden.

Als Beispiel einer Materie des wirtschaftlichen Polizeiunrechts seien hier die Bestimmungen über den unerlaubten Handel besprochen, die zugleich ein gutes Bild über die Entwicklung der Gesetzestechnik geben.

Durch eine Verordnung vom 24. Juni 1916 wurde bestimmt, daß vom 1. August 1916 ab der Großhandel mit Lebens- und Futtermitteln nur mit einer behördlichen Erlaubnis betrieben werden dürfte. Die Erlaubnis wird von besonderen bei den Gemeinden gebildeten Stellen erteilt. Dieser Konzessionszwang ist dann auch für andere Branchen eingeführt worden. Inhaltlich gleichartige Verordnungen ergingen am 22. März 1917 für den Handel mit Arzneimitteln, am 3. April 1917 für den Handel mit Gemüse, Obst und Südfrüchten, am 28. Juni 1917 für den Handel mit Tabakwaren, am 31. August 1917 für den Handel mit Wein. In jeder einzelnen Verordnung waren zunächst die Strafvorschriften gegen den Handel ohne die gebotene Erlaubnis festgesetzt. Daß diese strafrechtlichen Tatbestände den Charakter des Polizeiunrechts haben, hat auch das Reichsgericht gelegentlich in einer zivilrechtlichen Entscheidung (s. Urteil des 2. Zivilsenats vom 10. Oktober 1919, Juristische Wochenschrift 1920, S. 44, Nr. 5) anerkannt, in dem es aus diesem Grunde Geschäften, bei denen die Abschließenden gegen die Vorschriften über die Handelserlaubnis verstießen, zivilrechtliche Gültigkeit beigelegt hat. Durch die sog. Wuchergerichtsverordnung vom 27. November 1919 sind die sämtlichen Tatbestände einheitlich zusammengefaßt und die Strafbestimmungen in den einzelnen Verordnungen aufgehoben worden. Diese Verordnung bestimmt, daß jedes Geschäft

[1]) In meinem „Preistreibereistrafrecht“, VI. unter Mitwirkung von Rechtsanwalt Dr. Peschke neu bearbeitete und vermehrte Auflage, Berlin, W. Moeser Verlag, 1920, habe ich im wesentlichen das kriminelle Kriegsstrafrecht behandelt.

nichtig ist, das nach den über den Handel erlassenen Vorschriften „unzulässig" ist. Wenn also auf seiten einer der Geschäftsparteien ein unerlaubter Handel vorliegt, indem diese Partei entweder zum Handel nicht zugelassen ist oder indem sie durch Anordnung der zuständigen Stellen vom Handel ausgeschlossen ist, so ist das abgeschlossene Geschäft nichtig. Es ist nicht Voraussetzung dieser Vorschrift, daß eine oder gar beide Parteien sich zugleich strafbar machen[2]). Auch Geschäfte, die durch oder mit vorgeschobenen Personen abgeschlossen sind, verfallen der Nichtigkeit. Die Tendenz dieser Bestimmungen ist, möglichste Unsicherheit in den im großen Umfange betriebenen unerlaubten Handel zu tragen.

An die zivilrechtliche Vorschrift knüpft der durch die Wuchergerichtsverordnung neu gefaßte strafrechtliche Tatbestand an. Strafbar macht sich, wer selbst oder durch eine vorgeschobene Person oder als vorgeschobene Person einen Handel betreibt, obwohl der Handelsbetrieb nach den besonderen Vorschriften der einschlägigen Verordnungen unzulässig ist. Auch ein einmaliges ohne Erlaubnis vorgenommenes Geschäft begründet die Strafbarkeit, so daß eine Gewerbsmäßigkeit nicht nachgewiesen zu werden braucht. Die auf den unerlaubten Handel angedrohten Strafen sind Gefängnis von einem Tage bis zu 5 Jahren und Geldstrafe bis zu 100 000 M. oder eine dieser Strafen. Neben diesen Hauptstrafen muß ein Betrag eingezogen werden, der dem aus dem unzulässigen Handelsbetrieb oder dem unzulässigen Geschäft erzielten Gewinn entspricht. Ferner können die Gegenstände, auf die sich die Straftaten beziehen, eingezogen werden. Das Urteil kann öffentlich bekannt gemacht werden, auch durch Anschlag an oder in dem Geschäftsraum des Verurteilten.

Im weiteren Sinne gehören zum Wirtschaftsstrafrecht auch die Verordnungen, die den Zahlungsverkehr mit dem Ausland regeln oder die sonst für das Inland finanzielle Maßnahmen, wie z. B. Beschlagnahme von ausländischen Wertpapieren, unterstützen sollen. Sie stehen aber in engerem Zusammenhang mit dem Sondergebiet des Steuerstrafrechts. Es wird daher auf sie nicht weiter einzugehen sein. Von den sämtlichen Verordnungen, die das durch den Krieg so stark erschütterte Wirtschaftsleben aufrechterhalten wollen, werden im folgenden nur diejenigen hervorzuheben sein, die unmittelbare Angriffe auf die Volksversorgung abwehren wollen.

B. Der Sozialwucher.

Vor dem Kriege hatte der Handel die Versorgung der Bevölkerung in der Weise gewährleistet, daß sein unbeschränktes Streben nach Verdienst einen scharfen Wettbewerb und einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage hervorriefen, aus dem die Verbraucher den Vorteil zogen. Mit der Abschneidung Deutschlands vom Weltmarkt und der Verringerung der Produktion kehrte sich dieses Verhältnis um. Hatten sich vorher die Verkäufer mit Angeboten an die Käufer den Rang abgelaufen, so liefen jetzt die Käufer hinter den Verkäufern her und überboten sich untereinander, um die Ware zu erhalten. Durch die öffentliche Bewirtschaftung, welche für einzelne besonders wichtige Waren eingeführt wurde, konnte dieser Gefährdung der Volksversorgung nur auf einzelnen Gebieten abgeholfen werden. Nacheinander wurden die wichtigsten Nahrungs- und Futtermittel, wie zuerst das Brotgetreide, dann auch Rohstoffe und Kriegsmaterial allgemein beschlagnahmt und der Verkehr mit ihnen unter behördliche Aufsicht gestellt. Darüber hinaus aber erhob sich das Problem, wie dem Streben der Einzelnen entgegenzuwirken sei, welche aus der allgemeinen Notlage Vorteil zogen. Es lag klar zutage, daß, wenn Gewerbe und Handel ihre Sonderinteressen schrankenlos verfolgten, damit die Volksversorgung und die Aufrechterhaltung der militärischen Bereitschaft schwer gefährdet werden konnten. Diesem Ergebnis durch allgemeine strafrechtliche Vorschriften entgegenzutreten war das kriminalpolitische Problem. Seit alters her bot das Strafrecht eine Handhabe, um der Ausbeutung der Not eines Einzelnen abzuhelfen. Aus dieser Analogie zum Einzelwucher ergab sich die Norm, Handlungen für verboten zu erklären, durch welche die Notlage der Gesamtheit der Volksgenossen ausgebeutet zu werden drohte. Die Formulierung dieser ganz neuartigen Tatbestände aber bot kaum zu überwindende Schwierigkeiten: Grundsätzlich wurde der freie Handel aufrechterhalten und damit sein Motiv, das Streben nach Gewinn, gebilligt. Es mußte jetzt die Gewinnsucht da beschränkt oder ganz unterbunden werden, wo sie zu sozial-

---

[2]) Siehe hierüber mein „Preistreibereistrafrecht", S. 150.

schädlichem Verhalten führte. Die Prüfung, ob ein an sich erlaubtes Geschäft für die Allgemeinheit Schaden oder Nutzen stiftete, konnte aber unmöglich dem Einzelnen oder dem Gericht überlassen bleiben. Es mußten objektive Merkmale gefunden werden, nach denen der erwünschte Handel von dem sozialschädlichen zu unterscheiden war. Daß dieses Ziel von vornherein nicht ganz erreicht werden konnte, liegt in der Natur der Sache. Denn es läßt sich niemals vollkommen objektiv feststellen, ob ein Geschäft der Allgemeinheit einen positiven Schaden bringt oder nicht. Die Handlungen, die unter die Kategorie des Sozialwuchers fallen, können nur so bestimmt werden, daß sie eine Gefährdung der allgemeinen Volksversorgung in sich schließen. Es handelt sich durchgängig also um Gefährdungsdelikte, bei denen es dahingestellt bleiben muß, ob die Gefahr sich bis zu einem wirklichen Nachteil verdichtet. Hieraus aber folgt, daß das eigentlich zu schützende Rechtsgut, die Versorgung der Allgemeinheit, in dem Tatbestand selbst nicht in Erscheinung treten kann. Der Gesetzgeber muß die Tatbestände so fassen, daß ihre Erfüllung in der Regel auch die Gefährdung in sich schließt. Aus einer Darstellung der historischen Entwicklung, die diese Strafgesetzgebung gegen den Sozialwucher in Deutschland genommen hat, wird sich am besten ergeben, ob dieses Ziel erreicht worden ist, und ob man überhaupt zu ihm gelangen kann.

I. Die Höchstpreisgesetzgebung.

Sofort nach Ausbruch des Krieges wurden aus der Kammer der wirtschaftlichen Mobilmachung die Höchstpreisverordnungen herausgeholt. Sie waren bereits während des Krieges 1870/71 in beschränktem Umfang benutzt worden und man glaubte zuerst, mit diesem alten Mittel auch den Notständen des Weltkrieges abhelfen zu können. Die Waren sollten zu einem Preise, der nach behördlicher Auffassung ihrem Verkehrswert und der Kaufkraft der Bevölkerung entsprach, auf dem Markt bleiben, es sollte verhindert werden, daß durch Preissteigerungen Notstände eintraten. Die Höchstpreise haben während des Krieges eine sehr große Rolle gespielt. Sie erfüllten aber eigentlich nur da ihren Zweck, wo die Waren überhaupt dem freien Verkehr entzogen waren und wo durch behördliche Stellen die ganze Verteilung von der Erzeugung an überwacht wurde. Darüber hinaus aber sind Höchstpreise auch für viele Arten von Waren festgesetzt worden, die nach wie vor im freien Handel verblieben. Hier erlitt die Höchstpreisgesetzgebung ein Fiasko, das dazu führte, daß schon während des Krieges und erst recht nach seinem Ende diese Höchstpreise wieder aufgehoben wurden. Es war eine regelmäßige Erscheinung des Kriegswirtschaftslebens, daß die Waren, sobald ein Höchstpreis für sie verkündet worden war, plötzlich vom Markt verschwanden. Sehr viel trug auch dazu die ganz unsystematische Art der Höchstpreisfestsetzung bei.

Nach dem Höchstpreisgesetz vom 4. August 1914 hatten die Landeszentralbehörden oder die von ihnen bestimmten Behörden die Höchstpreise festzusetzen. Es konnten also in Deutschland für die gleiche Ware die verschiedensten lokalen Höchstpreise bestehen. Die unabwendbare Folge war, daß die Waren in die Bezirke flossen, in denen die höchsten Höchstpreise bestanden. Bereits eine Bekanntmachung vom 28. Oktober 1914 übertrug die Festsetzung dem Bundesrat und nur subsidiär den Landeszentralbehörden. Die Verordnung vom 22. März 1917 stellt neben den Bundesrat noch den Reichskanzler und die von diesem bestimmten Behörden. Dadurch wurde die Möglichkeit geschaffen, daß die einzelnen Behörden, denen die Bewirtschaftung bestimmter Waren unterstand, mit größerer Schnelligkeit als bisher den wechselnden Verhältnissen sich anpassen konnten. Zur Zeit ist die Zuständigkeit durch eine Verordnung vom 17. Januar 1920 dahin geregelt, daß die Reichsregierung oder die von ihr bestimmten Behörden die Höchstpreise festsetzen, die subsidiäre Befugnis der Landeszentralbehörden ist geblieben.

Das Höchstpreisgesetz ist nicht die einzige gesetzliche Grundlage, die Behörden zur Festsetzung von Höchstpreisen ermächtigt. Nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts waren auch die Militärbefehlshaber befugt, auf Grund der Belagerungszustandgesetze Höchstpreise zu bestimmen. Ferner machte der Bundesrat auf Grund der ihm erteilten allgemeinen Ermächtigung zu wirtschaftlichen Maßnahmen von der selbständigen Festsetzung von Höchstpreisen Gebrauch. Auch das Demobilmachungsamt sowie seine Rechtsnachfolger, die Reichsminister, können noch selbständig Höchstpreise festsetzen. Untergeordnete Behörden, wie Kommunalverbände, haben teils von Reichsstellen, teils von Landeszentralbehörden die Befugnis zu Höchstpreisfestsetzungen erhalten.

Diese außerordentliche Mannigfaltigkeit der gesetzgebenden Stellen hat der Wirksamkeit der Höchstpreisgesetzgebung schweren Abbruch getan. Die Behörden sind auch nicht mit der erforderlichen Schnelligkeit der wirtschaftlichen Entwicklung gefolgt. Namentlich während der Zeit nach dem Kriege, als die Staatsgewalt an Autorität verlor, sind Höchstpreise für bestimmte Waren vielfach durch tatsächliche Übung außer Kraft gesetzt worden.

Während die Höchstpreise selbst so in einzelnen Verwaltungsanordnungen bestimmt werden, ist der strafbare Tatbestand der Höchstpreisüberschreitung in der Verordnung wegen Preistreiberei vom 8. Mai 1918 einheitlich gefaßt worden. Bereits das Gesetz vom 4. August 1914 führte die einzelnen Tatbestände auf, die als Höchstpreisüberschreitung gelten sollten. Daneben aber wurden solche Tatbestände auch in den einzelnen Verordnungen, welche nicht auf der Grundlage des Höchstpreisgesetzes ruhten, formuliert. Die Verordnung vom 8. Mai 1918 brachte endlich die notwendige Zusammenfassung.

Der Tatbestand der Höchstpreisüberschreitung ist für Verkäufer und Käufer verschieden gefaßt. Nach dem Höchstpreisgesetz vom 4. August 1914 wurde bestraft, wer festgesetzte Höchstpreise überschreitet oder wer einen andern zum Abschluß eines Vertrages auffordert, durch den die Höchstpreise überschritten werden, oder wer sich zu einem solchen Vertrag erbietet. Nach dieser Fassung war auch der Käufer, der Ware über den Höchstpreis erwarb, Täter. Hieraus ergaben sich für die Strafverfolgung Schwierigkeiten. Denn der Käufer, namentlich der private Verbraucher, der geschützt werden sollte, schied dadurch als Zeuge für die strafbare Handlung des Verkäufers aus. Es war fast unmöglich, eine Höchstpreisüberschreitung festzustellen. Aus diesem Grunde änderte die Preistreibereiverordnung den Tatbestand dahin ab, daß der Käufer, der beim Erwerb der Ware den Höchstpreis überschreite, nur noch dann sich strafbar mache, wenn er „für Zwecke der Weiterveräußerung mit Gewinn höhere Preise als die Höchstpreise gewährt oder verspricht".

Der Verkäufer wird nach der Preistreibereiverordnung wegen Höchstpreisüberschreitung bestraft, wenn er höhere Preise als die Höchstpreise fordert oder sich oder einem andern gewähren oder versprechen läßt. Belanglos für die Strafbarkeit ist es, ob der Täter von der Überschreitung der Höchstpreise einen persönlichen Gewinn gehabt hat. Der Verkäufer ist auch dann strafbar, wenn er vor Festsetzung des Höchstpreises die Waren teurer erworben hat, als der nachträglich bestimmte Preis ergibt.

Eine besondere Schwierigkeit für die Rechtsprechung schufen die Versuche, die Höchstpreisbestimmungen zu umgehen[3]). Dies kann z. B. dadurch geschehen, daß ein geringeres als das Einheitsgewicht, auf das sich die Preisfestsetzung bezieht, geliefert wird oder dadurch, daß eine geringere Qualität zu den für höhere Qualitäten festgesetzten Höchstpreisen abgegeben wird oder dadurch, daß ungewöhnliche Nebenvorteile ausbedungen werden. Namentlich in der letzteren Beziehung erwies sich der Handel sehr erfinderisch. Es wurden für Transport oder Verpackung der Waren besondere Zuschläge ausbedungen, die Abgabe von Waren wurde davon abhängig gemacht, daß der Käufer noch andere als die benötigten Waren abnahm. Insbesondere die Höchstpreisfestsetzungen für Metall beschäftigten die Gerichte viel und führten zu einer ausgedehnten Rechtsprechung. Die Höchstpreise bezogen sich auf Altmetall und metallene Rohstoffe, Fabrikate waren an sich nicht vom Höchstpreis erfaßt. Es war nun im Handel lange Zeit fraglich, ob die Höchstpreise auch dann galten, wenn noch gebrauchsfähige Fabrikate zum Einschmelzen nach Gewicht verkauft wurden. Erst die Rechtsprechung des Reichsgerichts, welche in solchen Geschäften eine Umgehung der Höchstpreise erblickte, hat den Handel belehrt. Als verschleierte Höchstpreisüberschreitung wurde auch die besondere Anrechnung eines Schmelzlohns betrachtet, der zugleich neben der Gegenleistung für die Lieferung gefordert wurde. Ebenso wurden die sog. Retourgeschäfte für unzulässig erklärt, bei denen die Verkäufer Rohmaterialien, z. B. Messingspäne, zum Höchstpreis lieferten, indem zugleich die Käufer der Späne sich zur Lieferung von Messingstangen verpflichteten, und zwar zu einem Preise, der um mehr als die Hälfte unter dem marktgängigen Preis blieb. Dadurch wurde der Zweck verfolgt, den Verkäufern der Späne eine über den Höchstpreis hinausgehende Gegenleistung in verschleierter Form zuzuwenden.

---

[3]) Einzelheiten hierüber siehe mein „Preistreibereistrafrecht", S. 168f.

Weitere zweifelhafte Fragen ergaben sich aus dem Mangel an gesetzlichen Vorschriften über die örtliche und zeitliche Wirksamkeit der Höchstpreisbestimmungen. Die Rechtsprechung entschied sich nach anfänglichem Schwanken dahin, daß eine von einer lokalen Behörde ausgehende Höchstpreisfestsetzung die innerhalb des Bezirks befindlichen Waren ergreift. Wird also ein Kaufvertrag in einem Bezirk abgeschlossen, in dem keine Höchstpreise bestehen, liegen aber die Waren an einem Ort, in dem Höchstpreise festgesetzt sind, so wird durch den Abschluß der strafbare Tatbestand der Höchstpreisüberschreitung gegeben. Wollte man den Ablieferungsort der Ware maßgebend sein lassen, wie dies das Reichsgericht anfänglich annahm, so würde die Folge sein, daß die Waren ohne Beachtung der Höchstpreisvorschriften aus dem Bezirk nach andern fließen könnten. Damit wäre einer lokalen Höchstpreisfestsetzung unter Umständen jede Wirksamkeit genommen.

Bezüglich der zeitlichen Geltung hat die Rechtsprechung den Standpunkt aufrechterhalten, daß, falls nicht in den Verordnungen selbst für bereits getätigte Abschlüsse Sonderbestimmungen enthalten sind, die Preisvereinbarungen wirksam bleiben, welche vor der Festsetzung eines Höchstpreises abgeschlossen worden sind. Die Folge ist, daß auch dann keine strafbare Höchstpreisüberschreitung gegeben ist, wenn zur Zeit der Geltung eines Höchstpreises ein Vertrag unter seiner Überschreitung abgeschlossen wurde, jedoch die Erfüllung des Vertrages in die Zeit nach der Aufhebung des Höchstpreises verlegt worden ist. Bei Vereinbarungen, die im Zeitpunkt zwischen der Verkündung und dem Inkrafttreten einer Höchstpreisfestsetzung getroffen worden sind, kommt es darauf an, ob die Parteien den Vertrag noch vor der Geltung des Höchstpreises oder nachher haben erfüllen wollen. Im letzteren Falle wird eine Umgehung der Höchstpreise angenommen.

Auch der Tatbestand der Höchstpreisüberschreitung des Käufers bringt verschiedene Probleme mit sich, die wirtschaftlich von erheblicher Bedeutung sind. Vielfach haben während des Krieges nicht nur die privaten Verbraucher Höchstpreise überschritten, um sich die notwendigen Waren für ihren Lebensbedarf zu sichern, sondern es ist dies mehr oder minder offiziell auch von Behörden, Gemeinden, Fabriken usw. getan worden, welche die Waren dann an ihre Mitglieder oder Arbeiter weitergeben wollten. Regelmäßig wird hier die Absicht fehlen, bei der Weiterveräußerung einen Gewinn zu erzielen. Denn der Gewinn muß nach der herrschenden Auffassung ein Reingewinn sein, der die sämtlichen Unkosten übersteigt. Die Rechtsprechung hat es aber auch verneint, daß eine Absicht der Gewinnerzielung dann vorliege, wenn zum Zweck erhöhter Produktion für die Arbeiter einer Fabrik Lebensmittel zu höheren als den Höchstpreisen angeschafft würden. Der Gewinn muß vielmehr gerade aus der Veräußerung der Ware entspringen, ein indirekter Vermögensvorteil genügt nicht. Vielfach haben die Käufer, namentlich große Werke, die für den Kriegsbedarf arbeiteten, und deren Konsumvereine oder Lebensmittelabteilungen in großem Umfang die Höchstpreise beim Einkauf überschritten, eingewendet, daß sie in einem gewissen Notstande gehandelt hätten. Ohne die strafbare Höchstpreisüberschreitung würden Unruhen und Streik der Arbeiter den Betrieb lahmgelegt und die Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen verhindert haben. Selten sind die Gerichte auf diesen Einwand eingegangen. Ganz ausgeschlossen ist aber nach der Rechtsprechung dieser Einwand der sog. Pflichtenkollision nicht.

Von besonderer Bedeutung ist die Auslegung der Höchstpreisvorschriften für den Gastwirtsstand geworden. Soweit der Gastwirt als Verkäufer höchstpreispflichtiger Waren auftritt, hat die Rechtsprechung den wichtigen Grundsatz aufgestellt, daß er den Höchstpreis überschreiten darf. Denn wenn der Gastwirt z. B. für eine Scheibe Brot einen höheren Preis fordert als ihn der Bäcker nehmen darf, so liegt um deswillen für ihn keine Höchstpreisüberschreitung vor, weil er in dem Preis zugleich ein Entgelt für seine weitergehende Leistung, nämlich die Bewirtung, erhält. Nicht so günstig steht aber die Rechtsprechung der Höchstpreisüberschreitung der Gastwirte gegenüber, die sich beim Einkauf vollzieht. Der Gastwirt wird hier nicht dem Verbraucher gleich geachtet, sondern er erwirbt die Waren nach der Auffassung des Reichsgerichts auch dann zum Zweck der Weiterveräußerung mit Gewinn, wenn er sie zu Speisen verarbeitet. Das Gastwirtsgewerbe hat bisher umsonst darum gekämpft, den Verbrauchern gleichgestellt zu werden.

II. Der Preiswucher.

An der notwendigen Starrheit der Höchstpreisgesetzgebung mußte der Versuch, mit ihr allein eine günstige Preisgestaltung zu erreichen, scheitern. Es ergab sich daher das Problem, einen Tatbestand zu finden, der auf eine billige Preisgestaltung für alle Waren hinwirkte, und der zugleich die oben angedeutete Notwendigkeit eines objektiven Merkmals erfüllte. Man konnte grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten verfahren. Als objektives Merkmal konnte der Preis bestimmt werden, und zwar entweder ein Preis, der dem inneren Wert der Ware entsprach, wie er nach sachverständiger Schätzung sich darstellte, oder ein Preis, der dem allgemein geforderten, dem sog. Marktpreis, gleichkam. Jede Überschreitung eines solchen Preises mußte dann als Preiswucher unter Strafe gestellt werden. Die Schwierigkeiten, den Verkehrswert oder den Marktpreis zu ermitteln, waren selbstverständlich groß, keineswegs aber unüberwindlich. Die Gesetzgebung hat jedoch den andern möglichen Weg verfolgt. Sie nimmt grundsätzlich keine Rücksicht auf den angemessenen Preis, sondern versucht, diesen indirekt dadurch zu beeinflussen, daß sie den G e w i n n des Händlers beschränkt. Der Händler soll an allen Waren nur einen „angemessenen", keinen „übermäßigen" Gewinn erzielen. So stellt denn die erste Kriegswucherverordnung vom 23. Juli 1915 denjenigen unter Strafe, der „für Gegenstände des Kriegsbedarfs oder des täglichen Bedarfs Preise fordert die unter Berücksichtigung der gesamten Verhältnisse, insbesondere der Marktlage, einen übermäßigen Gewinn enthalten". Der Tatbestand ist im wesentlichen mit einigen noch zu erörternden Abweichungen in die Preistreibereiverordnung vom 8. Mai 1918 übergegangen und gilt noch heute.

1. Da durch die Kriegswuchergesetzgebung die Versorgung der Allgemeinheit sichergestellt werden soll, so trat die Notwendigkeit einer Gewinnbeschränkung nur für solche Waren ein, die wirklich auch den Bedürfnissen der Allgemeinheit dienten. Daher sind nur die Gegenstände des Kriegsbedarfs und des täglichen Bedarfs hervorgehoben. Durch diese beiden Begriffe, namentlich durch den letzteren, ist aber eine außerordentliche Unsicherheit in die Kriegswucherrechtsprechung hineingetragen worden. Schon die Waren, die zum Kriegsbedarf zählten, waren keineswegs zweifelsfrei zu bestimmen. Der Handel verstand den Begriff zunächst dahin, daß nur die unmittelbar für die Kriegführung benötigten Gegenstände, wie vor allem Waffen und Munition, darunterfielen. Das Reichsgericht entschied aber, daß auch die sog. mittelbaren Gegenstände des Kriegsbedarfs, d. h. Rohstoffe und Fabrikationsmittel, die zur Herstellung von Kriegsmaterial dienten, den Schutz der Verordnung genießen sollten. Es kommt nach der Rechtsprechung sogar nicht darauf an, ob das Material tatsächlich im einzelnen Fall für die Kriegführung verwendet wird, sondern es genügt, wenn es nur allgemein dazu geeignet ist.

Nach Beendigung des Krieges hat der Kriegsbedarf seine Bedeutung verloren. Um so größer ist der Kreis der Gegenstände geworden, die zum täglichen Bedarf gezählt werden, und zwar hat hier die Rechtsprechung ganz offensichtlich das Gesetz nicht nur ausgelegt, sondern hat fortschreitend durch immer erweiterte Ausdehnung des Begriffs eine rechtsbildende Interpretation getrieben[4]). Während zu Anfang des Krieges z. B. beim Bundesrat noch Zweifel darüber bestanden, ob Metall oder Malz Gegenstände des täglichen Bedarfs seien, während in der Literatur z. B. Bekleidungsgegenstände unbedenklich ausgeschlossen wurden (vgl. Senatspräsident K o f f k a, in Deutsche Juristen-Zeitung 1917, S. 365ff.), rechnet das Reichsgericht jetzt sogar Schaumwein zum Gegenstand des täglichen Bedarfs, ganz zu schweigen von den eben erwähnten Waren. Es kommt nach der Rechtsprechung nicht auf die Notwendigkeit oder Unentbehrlichkeit der Ware an; der Richter soll allein nach dem tatsächlichen Bedarf der Bevölkerung entscheiden, ob eine Ware einen größeren Verbraucherkreis findet, innerhalb dessen täglich ein Bedürfnis nach ihr hervortritt. Von diesem Sinn des Begriffes aus erscheint es unerheblich, ob eine Ware von der Volksgesamtheit benötigt wird oder nur von größeren Kreisen, z. B. der Landwirtschaft, bestimmten Fabrikationszweigen, der Verwaltung usw. Unerheblich ist es auch, ob die Waren während des ganzen Jahres oder nur zu bestimmten Zeiten, z. B. während der Ernte, angeschafft werden. Schließlich kommt es nicht darauf an, ob derselbe Verbraucher die Ware sich öfter anschaffen muß, weil sie durch den Gebrauch vernichtet wird, sondern allein das Anschaffungsbedürfnis innerhalb des

[4]) Vgl. hierüber meine grundsätzlichen Ausführungen in der Juristischen Wochenschrift 1920, S. 178f.

ganzen Verbraucherkreises entscheidet, so daß z. B. auch Schreibmaschinen und Möbel grundsätzlich den Gegenständen des täglichen Bedarfs angehören. Ebenso ist auch hier der Begriff der mittelbaren Gegenstände des täglichen Bedarfs entwickelt worden, so daß Rohstoffe und Fabrikationsmittel, die zur Herstellung von Artikeln des täglichen Bedarfs dienen, ebenso eingeschlossen sind. Nur die eigentlichen Luxusgegenstände werden ausgeschieden, nämlich solche Waren, die für die gewohnte Lebenshaltung weiterer Volkskreise keine soziale Notwendigkeit sind, und für die ein umfangreicher Bedarf nicht vorliegt.

2. Das Gesetz sagte nicht näher, was es unter „Gewinn" verstehe. Dieser Begriff ist aber durchaus vieldeutig. Er ist etwas ganz anderes bei volkswirtschaftlicher als bei privatwirtschaftlicher Betrachtung und wieder etwas ganz anderes bei einer rein technischen Betrachtung des Handelsvorgangs, als bei einer ökonomischen Zergliederung. Die technische Betrachtung der Handelsvorgänge spricht von „Gewinn", wenn der Verkaufspreis gegenüber dem Einkaufspreis erhöht ist, die ökonomische Betrachtung, wenn diese Erhöhung des Verkaufspreises den Handelsvorgang rentabel macht, d. h. zu einer Erhöhung des Unternehmereinkommens beiträgt. Das Reichsgericht hat die nationalökonomische Theorie angenommen[5]). Es entscheidet nicht das Übermaß des Unterschiedes zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis, auch nicht der Gewinn des ganzen Betriebes, sondern es muß die Bedeutung des einzelnen Geschäfts für den Unternehmergewinn festgestellt werden. Der Überschuß des Erlöses über die sämtlichen Gestehungskosten bedeutet also für die Rechtsprechung des Reichsgerichts den von der Kriegswucherverordnung gemeinten „Gewinn". Die Gestehungskosten aber sind nach den verschiedenen Preisbildungsfaktoren zu ermitteln.

Grundlage der Gestehungskosten ist zunächst der Einkaufspreis bzw. in der Industrie die Herstellungskosten. Zu diesem Einkaufspreis tritt der Anteil, den jedes Geschäft zu den allgemeinen Betriebsunkosten des gewerblichen Unternehmens beitragen muß. Diese Generalunkosten sind in tatsächlicher Höhe zu berücksichtigen. Auf den einzelnen Waren ruhen ferner besondere Betriebsunkosten, welche durch Herbeischaffung und Bereitstellung des einzelnen Verkaufsgegenstandes entstanden sind, z. B. Auslagen für Transport, Versicherung, Lagerung der Waren usw. Jeder gewerbliche Betrieb muß, ehe ein Reingewinn festgestellt werden kann, eine Verzinsung des in ihm steckenden eigenen und fremden Kapitals erbringen. Der Anteil, der hierfür auf das einzelne Geschäft entfällt, ist in Form eines Zuschlages als sog. Kapitalzins in die Kalkulation einzusetzen. Ferner hat nach der Rechtsprechung jeder gewerbliche Betrieb das Recht, für besondere Gefahren der einzelnen Geschäfte oder des gesamten Betriebes Reserven zu bilden Sie dienen zur Deckung voraussichtlicher Verluste. Das einzelne Geschäft muß daher eine sog. Risikoprämie erbringen, welche je nach der Art des Geschäfts und des gesamten Betriebes erheblichen Schwankungen unterliegt. Schließlich ist der Unternehmer berechtigt, seine persönliche Mitarbeit aus den Erträgen seines Betriebes bezahlt zu erhalten. Er darf seine Arbeit so hoch einschätzen, wie ein an seiner Stelle engagierter leitender Angestellter als Vergütung beanspruchen würde. Auch dieser sog. Unternehmerlohn gehört nach der Auffassung des Reichsgerichts zu den Gestehungskosten und ist daher bei jedem Geschäft anteilig zu berücksichtigen, bevor von dem eigentlichen Reingewinn gesprochen werden kann. Dieser Reingewinn aber ist dann der Unterschied zwischen den sämtlichen Preisbildungsfaktoren und dem Verkaufspreis.

Die einzelnen Faktoren der Gestehungskosten sind, wenn auch im praktischen Leben nur sehr schwer, doch objektiv feststellbar. Das kaum zu lösende Problem ist, auch für die Angemessenheit des Reingewinns ein objektives Merkmal zu finden. Das Reichsgericht hat geglaubt, dem Richter und dem Kaufmann ein objektives Merkmal dadurch zu geben, daß es den vor dem Kriege erzielten Reingewinn, den sog. Friedensreingewinn, für maßgebend erklärte. Es hat zuerst sogar verlangt, daß für jede Ware dieser Friedensreingewinn ziffernmäßig berechnet werden müsse, und daß lediglich der gleiche ziffernmäßige Betrag auch während des Krieges als Reingewinn erzielt werden dürfe. Die Objektivität dieses Merkmals ist nur scheinbar: es steht die Tatsache entgegen, daß es für die Zeit vor dem Kriege, als die Waren unbedenklich je nach der Marktlage verkauft wurden, keine allgemein üblichen Reingewinnsätze gab. Soweit sie aber selbst bei Waren,

[5]) Eine ausführliche Darstellung und Kritik der Theorie des Reichsgerichts findet sich im „Preistreibereistrafrecht" S. 20f.

die den Konjunkturen weniger ausgesetzt waren, sich ermitteln ließen, ergaben die vollkommen veränderten Kriegsverhältnisse die Unmöglichkeit für den Kaufmann, noch mit diesen Reingewinnsätzen seinen Betrieb aufrechtzuerhalten. Die Entwertung des Geldes, der verringerte Umsatz, die höheren Geschäftsspesen usw. mußten die Durchführung dieser Theorie unmöglich machen und haben sie tatsächlich auch beseitigt, wenn auch das Reichsgericht offen das Scheitern seiner Theorie niemals zugegeben hat.

Die Durchführung der Theorie erwies sich aus zwei Gründen als unmöglich: einmal erklärten die Sachverständigen, auf welche sich in diesem Fall die Gerichte regelmäßig verlassen mußten, daß sie die Theorie des Reichsgerichts nicht in die Praxis umsetzen können. Es fanden sich einfach keine Sachverständigen, welche die einzelnen Faktoren genau bestimmen konnten. Weiter aber erwies es sich als unmöglich, an dem ziffernmäßigen Friedensreingewinn festzuhalten. Dieser war in vielen Fällen überhaupt nicht festzustellen, namentlich da viele neue Waren auf den Markt kamen, die früher nicht gehandelt wurden. Die Gerichte verzichteten daher regelmäßig darauf, in jedem einzelnen Fall die einzelnen Faktoren der Preisbildung genau zu ermitteln. Sie bequemten sich der Methode des Handels an, der mit prozentualen Zuschlägen zu rechnen pflegte, in denen die sämtlichen Gestehungskosten außer dem Einstandspreis und der Reingewinn zugleich enthalten waren. Das Reichsgericht kam diesem Gebot der Praxis entgegen. Es erklärte, daß die Ermittlung der Gestehungskosten und des Reingewinns eine tatsächliche Feststellung sei, die in der Revisionsinstanz nicht nachgeprüft werden könne. Es genüge für diese, wenn aus den Urteilsgründen sich ergebe, daß bei der Festsetzung des prozentualen Zuschlages das Gericht sich der Notwendigkeit bewußt gewesen sei, alle Preisbildungsfaktoren zu berücksichtigen und einen angemessenen Reingewinn zu finden. Das Reichsgericht schränkte auch seine frühere Forderung, nur den ziffernmäßigen Friedensreingewinn als angemessen anzusehen, dahin ein, daß der Friedensreingewinn nur einen Vergleichsmaßstab für den Kriegsreingewinn bilden sollte, daß also eine absolute Grenze durch den Friedensreingewinn keineswegs gegeben sei. So hat in der Praxis die dem Handel gewohnte Methode der Gewinnberechnung den Sieg davongetragen. Ich darf hier darauf verweisen, daß ich auch in meinem „Preistreibereistrafrecht" von der ersten Auflage 1916 an diese Art der Gewinnberechnung vertreten hatte.

Die Gesetzgebung kam dann wiederholten Forderungen der Kaufmannschaft entgegen, indem sie in zwei Fällen selbst Ausnahmen von dieser nationalökonomischen Methode der Gewinnberechnung zuließ. Nach der Preistreibereiverordnung darf der Kaufmann nunmehr Durchschnittspreise berechnen. Hat er Waren zu verschiedenen Preisen und in verschiedenen Mengen aufgekauft, so darf er sie zu einer Wareneinheit zusammenfassen, den gesamten Einstandspreis berechnen und auf dieser Grundlage den angemessenen Zuschlag finden.

Ferner löste die Preistreibereiverordnung eine Streitfrage in einem der Kaufmannschaft günstigen Sinne. Es war bis dahin streitig gewesen, ob der Kaufmann sich auch dann strafbar mache, wenn er für eine Ware den festgesetzten Höchstpreis oder einen von einer Behörde bestimmten Richtpreis verlange. Das Reichsgericht hatte entschieden, daß auch in solchen Fällen ein Preiswucher möglich sei, da es lediglich auf die Differenz zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis und auf den darin enthaltenen Reingewinn ankomme. Die Preistreibereiverordnung bestimmt demgegenüber, daß die Einhaltung von Höchstpreisen oder behördlich festgesetzten Preisen den Vorwurf des Preiswuchers ausschließt.

Durch die Preiswuchergesetzgebung ist der Kaufmann nunmehr gezwungen, bei allen Gegenständen des täglichen Bedarfs zu kalkulieren. Eine besonders schwierige Frage ist es aber immer noch, ob er dann nicht zu kalkulieren braucht, wenn ein allgemeiner Marktpreis für die Ware nachweisbar ist. Die Verordnung vom 23. Juli 1915 hatte eine besondere Berücksichtigung der Marktlage gefordert. Dies war von den Kaufleuten so aufgefaßt worden, daß die Einhaltung des Marktpreises unbedingt vor einer Strafverfolgung schütze. Diesen Glauben nahm ihnen die Rechtsprechung des Reichsgerichts sehr bald. Denn das Reichsgericht erklärte, daß der Marktpreis nur einer der Umstände sei, die bei der Gewinnberechnung zu berücksichtigen seien, und daß er keineswegs den Ausschlag gebe. Es vertrat weiter die Ansicht, daß die während des Krieges sich bildenden Marktpreise deswegen, weil allgemeiner Warenmangel herrsche, aus einer Notmarktlage hervor-

gingen. Gerade die Einhaltung solcher künstlich emporgetriebenen Marktpreise aber stelle eine Ausnutzung der Konjunktur dar, die durch das Gesetz verhindert werden sollte. Allerdings läßt das Reichsgericht in einigen Entscheidungen die Möglichkeit offen, daß normale Marktpreise noch bestehen oder sich wieder bilden, nämlich Marktpreise, bei denen ein gerechter und billiger Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage erzielt wird, und daß bei Einhaltung solcher Marktpreise jedenfalls die Vermutung dafür spreche, daß kein übermäßiger Gewinn erzielt werde. Eine Entscheidung, welche unzweideutig bei Einhaltung auch eines normalen Marktpreises den Preiswucher ausschließt, ist bisher aber noch nicht ergangen.

Ein schwieriges neues Problem warf nach dem Kriege die fortschreitende Geldentwertung auf[6]). Namentlich in Fällen, in denen die Waren zu Zeiten einer günstigen Valuta eingekauft waren und später, als das deutsche Geld entwertet war, zum Verkauf gestellt wurden, erscheint es als eine wirtschaftliche Unmöglichkeit, hier noch den früher gezahlten billigen Einkaufspreis zugrunde zu legen. Das Reichsgericht versucht, diesem Problem der Geldentwertung in der Weise beizukommen, daß es eine Erhöhung des Reingewinns und des Unternehmerlohns zubilligt, durch welche ein gewisser Ausgleich erreicht werden soll. Es hat auch in einer neueren Entscheidung vom 15. März 1920 (Juristische Wochenschrift 1920, S. 839) betont, daß hierbei der Umstand zu berücksichtigen sei, daß der Reingewinn der Bildung von Kapital dienen soll, das regelmäßig wieder für die Zwecke des Handelsgeschäftes aufgewendet zu werden pflegt. Eine Entscheidung, welche das Interesse der Kaufleute an der Wiederbeschaffung der Waren zu den der Geldentwertung entsprechenden gestiegenen Preisen vollkommen berücksichtigt, ist aber auch hier noch nicht ergangen. So bringt die wirtschaftliche Entwicklung gerade für die Materie des Preiswuchers immer neue Fragen mit sich, die der Lösung bedürftig sind, und die von der Rechtsprechung des Reichsgerichts, das immer erst viel später über den Fall urteilen kann, nicht im aktuellen Moment geklärt werden können.

III. Weitere Tatbestände der Preistreiberei.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich schon in der Verordnung vom 23. Juli 1915 nicht damit begnügt, nur das Erzielen übermäßiger Gewinne unter Strafe zu stellen, sondern er hat eine weitere Reihe von Tatbeständen gebildet, die gemeinschädliche Handlungen, welche eine Preistreiberei hervorrufen konnten, verhindern sollten.

1. Bestraft wird eine Zurückhaltung von Gegenständen des täglichen Bedarfs oder des Kriegsbedarfs in der Absicht, durch die Veräußerung einen übermäßigen Gewinn zu erzielen. Voraussetzung ist, daß die Waren zum Zweck der Veräußerung erzeugt oder erworben worden sind. Diese Strafvorschrift scheint im allgemeinen wenig angewendet worden zu sein. Es gibt auch wirtschaftlich berechtigtes Zurückhalten von Waren; der Unterschied zur strafbaren Zurückhaltung ist tatsächlich schwer festzustellen. Ferner wird die Absicht, gerade durch die Zurückhaltung einen übermäßigen Gewinn machen zu wollen, im Einzelfall nicht leicht einwandfrei ermittelt werden können. Es fehlt im deutschen Recht eine dem schweizerischen Recht entsprechende Vorschrift, die schon den Ankauf von Waren zum Zweck unwirtschaftlicher Spekulation unter Strafe stellt.

2. Strafbar ist ferner die absichtliche Preistreiberei durch unlautere Machenschaften. Das Gesetz formuliert diesen Tatbestand dahin, daß derjenige bestraft wird, der in der Absicht, den Preis für Gegenstände des täglichen Bedarfs oder des Kriegsbedarfs zu steigern, Vorräte unbrauchbar macht oder vernichtet, ihre Erzeugung oder den Handel mit ihnen einschränkt oder andere unlautere Machenschaften vornimmt. Die spätere Preistreibereiverordnung vom 8. Mai 1918 hat noch hinzugefügt, daß auch die Absicht, die Preise hochzuhalten, genügt. Auch diese Strafvorschrift hat im allgemeinen keine große praktische Bedeutung erlangt mit Ausnahme einer Anwendungsart, die noch unten beim Kettenhandel zu besprechen ist. Nach richtiger Ansicht muß die Absicht dahin gehen, das allgemeine Preisniveau für die Waren zu steigern oder hochzuhalten. Es genügt nicht der Wille, einen vereinzelten Handelsgewinn zu machen.

---

[6]) S. hierzu mein „Preistreibereistrafrecht“ S. 24.

3. Verboten ist, vorsätzlich an einer Verabredung oder Verbindung teilzunehmen, die eine strafbare Handlung der Preistreiberei zum Gegenstand hat. Der Tatbestand enthält eine große Gefahr für die Kartelle. In einem Urteil des Reichsgerichts vom 18. Januar 1918 (Entscheidungen in Strafsachen Bd. 51, S. 381ff.) wird ausgeführt, daß die Strafvorschrift gerade auf die Preiskartelle gemünzt sei, d. h. auf Vereinigungen von Konkurrenten, Fabrikanten oder Händlern, die ohne Rücksicht auf die Selbstkosten des einzelnen Teilnehmers bestimmte Mindestpreise festsetzen. Verpflichten sich die Kartellmitglieder zur Forderung solcher vorgeschriebenen Preise auf die Gefahr hin, daß auch nur einige von ihnen, deren tatsächliche Gestehungskosten einen niedrigeren Preis bedingen, dabei einen übermäßigen Preis erzielen, so ist die strafbare Teilnahme gegeben. Auch dadurch kann das Gesetz verletzt werden, daß sich Erzeuger und Händler zur Forderung festgesetzter Mindestpreise verbinden, die einen übermäßigen Gewinn einbringen sollen. Namentlich bei Markenartikeln, welche die abnehmenden Händler zu festen Verkaufspreisen an das Publikum abzugeben haben, kann der Tatbestand gegeben sein.

Daß auch diese Strafvorschrift nicht streng durchgeführt worden ist, lehrt die Entwicklung des wirtschaftlichen Lebens. Ohne Rücksicht auf diese gefährliche Strafbestimmung ist die Kartellbildung weiter vorgeschritten, es sind die Preise für Markenartikel in vielen Branchen ständig erhöht worden. Immerhin ist eine gewisse zivilrechtliche Unsicherheit in diese Kartellverbindungen dadurch getragen worden. Es ist mehrfach vorgekommen, daß Kartellmitglieder sich unter Berufung auf diese Strafvorschrift ihren Verpflichtungen haben entziehen wollen, oder daß Außenseiter die Bestimmung als Waffe gegen die Kartelle benutzt haben. Ein erheblicher Schaden für die Kartellbildung scheint aber dadurch nicht eingetreten zu sein.

4. Schließlich verbietet das Gesetz, zu einer strafbaren Preistreibereihandlung aufzufordern, anzureizen oder sich zu erbieten. Unter Aufforderung ist jede an einen andern sich richtende ernstliche Kundgebung zu verstehen, durch die dieser zu einer Preisforderung oder einen Vertragsschluß, die eine Handlung der in Frage stehenden Delikte darstellen, bestimmt werden soll. Die Rechtsprechung hat angenommen, daß auch Aufforderungen, die sich an größere Kreise oder an das Publikum wenden, damit getroffen werden[7]).

Das Erbieten ist jede an einen andern gerichtete ernstliche Erklärung, aus der die Bereitwilligkeit des Täters zur Vornahme der Handlung hervorgeht. Auch durch ein Inserat, in dem unter Nichtachtung der Preistreibereivorschriften Waren zum Verkauf angeboten werden, kann der Tatbestand verwirklicht werden. Unter Anreizen ist eine dem Auffordern im wesentlichen gleichartige Tätigkeit zu verstehen, nur daß hierbei die Tat, zu der der andere bestimmt werden soll, nicht ausdrücklich genannt wird. Es soll die versteckte mittelbare Einwirkung auf die Leidenschaften und Sinne getroffen werden. Auf Grund der Strafvorschrift kann auch ein Einkäufer, der durch Überbieten seiner Konkurrenz sich den vorzugsweisen Bezug einer bestimmten Ware zu sichern sucht, verurteilt werden.

Diese Tatbestände wollen daher die Vorbereitungen treffen, die zu Preistreibereidelikten unternommen werden. Wird die Handlung dann selbst ausgeführt, so tritt Bestrafung nur noch wegen der tatsächlich vorgenommenen Handlung, nicht mehr wegen der Vorbereitung ein.

5. Seit der Preistreibereiverordnung vom 8. Mai 1918 ist schließlich auch das Fordern übermäßiger Vermittlungsgebühren bei Geschäften mit Gegenständen des täglichen Bedarfs unter Strafe gestellt (Provisionswucher). Ebenso wie beim Preiswucher soll die Übermäßigkeit auch hier nach dem Reingewinn der Provision ermittelt werden.

IV. Der Kettenhandel.

Die Verbote des Preiswuchers und der sonstigen Delikte genügten nicht, um die fortschreitende Verteuerung der Waren, die der Gewinnsucht des Gewerbes und Handels zugeschrieben wurde, aufzuhalten. Der Vorwurf des Preiswuchers konnte auf die Weise ausgeschlossen werden, daß die Waren mit jeweilig angemessenem Gewinn eine Kette von Händlern durchliefen, so daß zum Schluß der Verbraucher doch einen außerordentlich gesteigerten Preis zahlen mußte. Es entstand daher das

[7]) Siehe mein „Preistreibereistrafrecht" S. 131.

Problem, diesen unwirtschaftlichen Handel, der zu einer unnötigen Preissteigerung führte, auszuschließen. Das vom Volksmund geprägte Wort „Kettenhandel" wurde als strafrechtlicher Tatbestand gefaßt, und zwar zunächst nur für einzelne Warengattungen. Das erste Kettenhandelsverbot findet sich in der Verordnung vom 24. Juni 1916 über den Verkehr mit Lebens- und Futtermitteln. Gleichlautende Kettenhandelsverbote ergingen dann für Textilien, Arzneimittel, Tabakwaren, bis die Preistreibereiverordnung das Verbot auf sämtliche Gegenstände des täglichen Bedarfs und des Kriegsbedarfs ausdehnte. Wer für diese Gegenstände vorsätzlich oder fahrlässig den Preis durch unlautere Machenschaften, insbesondere Kettenhandel, steigert, macht sich strafbar.

Der Tatbestand hat infolge seiner großen praktischen Bedeutung zu einer umfangreichen Rechtsprechung geführt. Mit Recht hat das Reichsgericht ständig den größten Wert darauf gelegt, daß jeder Fall unter Würdigung seiner konkreten Umstände besonders zu beurteilen sei. Denn die Frage, ob ein Zwischenhandel als wirtschaftlich gerechtfertigt oder als unnötig anzusehen ist, läßt sich nur nach den besonderen Verhältnissen der Branche und des einzelnen Geschäfts beurteilen. Als wirtschaftlich unnötig wird im allgemeinen ein Handel anzusehen sein, der sich abspielt unter einander gleichstehenden Funktionären des Warenverkehrs, oder der eine rückläufige Bewegung vom untergeordneten zum übergeordneten Handelsgliede darstellt. So wird der Aufkauf von Waren bei Kleinhändlern, um sie erst nach entsprechender Verteuerung wieder in den Bereich der Konsumenten gelangen zu lassen, als typischer Kettenhandel angesprochen, ebenso der sog. Inseratenhandel, bei dem die Waren gleichzeitig aufgesucht und die Abnehmer durch Inserate gefunden werden, um an der Differenz zu verdienen. Das spezifisch börsenmäßige Verhandeln von Gegenständen des täglichen Bedarfs, mag es den Tatbestand des Differenzgeschäftes erfüllen oder nicht, ist durch das Kettenhandelsverbot regelmäßig unterbunden.

Die Rechtsprechung hat jedoch unter der Anleitung des Reichsgerichts gelernt, die Warenverteilung und die Bedeutung der einzelnen Handelsglieder näher zu erkennen. Die während des Krieges von behördlichen Stellen vertretene Auffassung, daß die Ware vom Hersteller an den Großhändler, von diesem durch den Kleinhändler an den Verbraucher gelangen müsse, ist in der Rechtsprechung keineswegs als Grundsatz angenommen worden. So betont ein Urteil des Reichsgerichts vom 2. Dezember 1918[8]), daß die Verteilung der Waren innerhalb eines so großen Gebiets, wie es das Deutsche Reich ist, ein viel zu verwickelter Vorgang ist, als daß dabei immer oder auch nur der Regel nach die Waren nur durch die Hand e i n e s Großhändlers gehen müßten oder könnten, und daß sich der Ausgleich zwischen Überschuß- und Bedarfsgebiet in der Regel kaum anders vollziehen kann, als daß der Großhändler im Überschußgebiet einkauft und an einen andern Großhändler im Bedarfsgebiet verkauft, der dann hier die Weiterverteilung, unter Umständen wieder durch Vermittlung von Großhändlern, vornimmt.

Durch den Kettenhandel muß ferner eine P r e i s s t e i g e r u n g erzielt worden sein. Hierunter kann Verschiedenes verstanden werden. Die Preissteigerung kann entweder so aufgefaßt werden, daß schon jede Weitergabe der Ware mit einem Aufschlag, evtl. nur jede Weitergabe mit einem Gewinnaufschlag die Preissteigerung darstellt, es kann aber auch der Begriff so ausgelegt werden, daß der Preis, dem der Verbraucher für die Ware zahlen soll, durch den unnötigen Handel gesteigert sein muß. Ein neueres Urteil des Reichsgerichts[9]) hat diese letztere Auffassung vertreten, indem es den Verkehrswert der Ware als Merkmal dafür annimmt, ob eine Preissteigerung eingetreten ist. Ist dieser Verkehrswert durch die verschiedenen Glieder der Handelskette im Endergebnis nicht gesteigert worden, so ist eine Preissteigerung nicht gegeben. Indessen ist es sehr zweifelhaft, ob das Reichsgericht diese Auffassung des I. Senats auch weiterhin teilen wird; es liegen bereits Urteile anderer Senate vor, in denen die erstere schärfere Auffassung vertreten wird. So viel erscheint jedenfalls sicher, daß eine im Sinne der Vorschrift beachtliche Preissteigerung dann nicht vorliegt, wenn lediglich die Wirkung erzielt wird, daß sich mehrere Personen in den a n g e m e s s e n e n Verdienst teilen, den beim normalen Verlauf des Handelsvorgangs e i n Handelsglied erzielt hätte. Ein besonders billiger Einkauf, den andere Käufer nicht erzielt hätten, kann daher die Preissteigerung entfallen lassen, auch wenn weitere unnötige Glieder eingeschoben sind.

[8]) Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht 1919, S. 238.

[9]) Vom 12. Mai 1920, Juristische Wochenschrift 1920, S. 840.

Vor dem Inkrafttreten des allgemeinen Kettenhandelsverbots hat das Reichsgericht auch die oben erwähnte Strafbestimmung gegen absichtliche Preissteigerung durch unlautere Machenschaften dazu benutzt, um den Kettenhandel zu treffen. Diese Strafvorschrift ist dahin ausgelegt worden, daß der Kettenhandel unter allen Umständen eine unlautere Machenschaft sei, und daß eine Absicht, den Preis zu steigern, schon dann vorliege, wenn in der Absicht der Gewinnerzielung der Preis erhöht wurde[10]). Zu den sonstigen unlauteren Machenschaften ist auch vom Reichsgericht die Zahlung eines übermäßig hohen Einkaufspreises gerechnet worden[11]). Hat der Einkäufer durch Überbieten anderer Bewerber den Preis hochgetrieben, so liegt schon in einem solchen Einkauf die unlautere preissteigernde Machenschaft.

Von großer Bedeutung ist die Strafvorschrift gegen den Kettenhandel auch für das Zivilrecht geworden. In den Zeiten sinkender Konjunktur werden gegen die häufigen Klagen auf Abnahme von Waren vielfach Einwände erhoben, die darauf hinauslaufen, daß das ganze Geschäft wegen Kettenhandels nichtig sei. Tatsächlich steht auch die Rechtsprechung auf dem Standpunkt, daß Geschäfte, welche gegen das Kettenhandelsverbot verstoßen, der Nichtigkeit verfallen. Vorausgesetzt wird jedoch dabei, daß auf beiden Seiten ein bewußter Vorstoß gegen das Kettenhandelsverbot vorliegt. Die Zivilrechtsprechung vertritt übrigens in der Begriffsbestimmung des Kettenhandels verschiedentlich eine dem Handel günstigere Auffassung als die Strafpraxis. Vor allem ist in der Zivilrechtsprechung des Reichsgerichts[12]) sehr entschieden die Ansicht geäußert worden, daß nicht schon derjenige Kettenhandel treibe, der von einem Kettenhändler Ware kaufe, um sie in reeller Weise dem Verbraucher zuzuführen.

Auch wenn das Geschäft von vornherein nicht als nichtig anzusehen ist, kann nach der Rechtsprechung doch der Einwand des Kettenhandels durchgreifen, wenn durch die Leistung der eine Teil in gesetzwidrigem Verhalten begünstigt werden würde. Ist ein Geschäft also abgeschlossen worden, ohne daß der eine Teil wußte, daß der Gegenkontrahent die Ware im Kettenhandel weitergeben würde, so ist der Abschluß nach dem oben Ausgeführten nicht nichtig. Jedoch kann der gutgläubige Teil, der später den Sachverhalt erfährt, seine Leistung verweigern.

V. Der Schleichhandel.

Mit der zunehmenden öffentlichen Bewirtschaftung der wichtigsten Bedarfsgegenstände, namentlich der Lebensmittel, hatte sich schon während des Krieges ein geheimer Handel gebildet, der unter Umgehung der Verteilungsvorschriften die begehrte Ware den Verbrauchern zuführte, indem er seine Preise entsprechend der Annehmlichkeit des unbeschränkten Bezuges der Käufer und zugleich der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung der Verkäufer stellte. Der Unzulänglichkeit der bestehenden Strafvorschriften wurde die Erfolglosigkeit der Bemühungen, diesen sog. Schleichhandel zu bekämpfen, hauptsächlich zugeschrieben. Es wurde daher ein besonderer strafbarer Tatbestand in der Verordnung gegen den Schleichhandel vom 7. März 1918 geschaffen, der mit außerordentlich strengen Strafen, Gefängnis bis zu 5 Jahren und daneben obligatorisch Geldstrafen bis zu 500 000 M., den illegitimen Handel bedrohte. Die Strafen sind dann in der Wuchergerichtsverordnung und jetzt zuletzt in dem Gesetz vom 18. Dezember 1920 weiter verschärft worden. Es ist wohl gewiß, daß durch diese repressiven Maßnahmen der Schleichhandel, der ein Symptom tieferliegender wirtschaftlicher Notstände ist, nicht ausgerottet werden kann.

Die Schleichhandelsverordnung bezog sich ursprünglich nur auf den Handel mit Lebens- und Futtermitteln; sie ist dann seit dem 27. November 1919 auf alle Gegenstände ausgedehnt worden, für die eine Verkehrsregelung besteht. Strafbar ist der Erwerb solcher Gegenstände, und zwar entweder unter vorsätzlicher Verletzung der zur Regelung ergangenen Vorschriften oder unter Verleitung eines andern zur Verletzung dieser Vorschriften oder unter Ausnutzung der von einem andern begangenen Verletzung dieser Vorschriften. Das Erbieten zu einem solchen Erwerb ist dem Erwerb gleichgestellt. — Nicht die Veräußerung, sondern der Erwerb der Waren be-

---

[10]) Siehe gegen diese Ansicht meine Ausführungen im „Preistreibereistrafrecht" S. 127.
[11]) Entscheidungen in Strafsachen Bd. 52, S. 307.
[12]) II. Zivilsenat vom 10. Oktober 1919, Juristische Wochenschrift 1920, S. 140.

gründet also die Strafbarkeit. Der Landwirt, der Getreide unter Bruch der allgemeinen Beschlagnahme, der Kleinhändler, der zugeteilte Lebensmittel ohne die vorgeschriebenen Karten verkauft, sind nicht Täter im Sinne der Schleichhandelsverordnung. Schleichhändler ist dagegen nach der feststehenden Rechtsprechung der Gastwirt, der unter Verletzung der Rationierungsvorschriften Waren einkauft, um sie zu Speisen verarbeitet seinen Gästen vorzusetzen. Denn der Erwerb im Wege des Schleichhandels erfordert weiter, daß der Täter beim Erwerb die Absicht hat, die Ware mit Gewinn weiterzuveräußern. Dies ist nicht anzunehmen, wenn Fabriken oder Behörden, wie es häufig vorgekommen ist, außerhalb der Rationierung Waren für ihre Angestellten erworben haben.

Nach der Verordnung vom 7. März 1918 war ein weiteres Merkmal des Schleichhandels die Gewerbsmäßigkeit. Es mußte danach festgestellt werden, daß der Täter mit der Absicht handelte, den schleichhändlerischen Erwerb fortgesetzt auszuüben, sei es auch nur bei günstiger Gelegenheit, um sich gerade aus diesem eine dauernde Einnahmequelle zu verschaffen. Es genügte nicht, wenn die erworbene Ware in einem gewerbsmäßigen Betrieb veräußert werden sollte. Auch beim Gewerbetreibenden konnte ein Schleichhandel nur angenommen werden, wenn er gerade den strafbaren Erwerb fortgesetzt wiederholen wollte. Dieses Merkmal der Gewerbsmäßigkeit ist durch die Wuchergerichtsverordnung vom 27. November 1919 gestrichen worden. Es genügt jetzt ein einziger Fall strafbaren Erwerbes, wenn nur die Absicht der Weiterveräußerung mit Gewinn vorliegt, um die obligatorische Freiheitsstrafe wegen Schleichhandels herbeizuziehen.

VI. Bestimmungen über den Außenhandel.

Unter der Geltung der ersten Wucherverordnung, der Preissteigerungsverordnung, war es zweifelhaft, ob die Vorschriften der Wuchergesetze, insbesondere auch die Höchstpreise, auf Ausfuhrgeschäfte Anwendung zu finden hätten. Diesen Zweifel löst die Preistreibereiverordnung vom 8. Mai 1918 dahin, daß auf Lieferungen nach dem Ausland die Bestimmungen der Verordnung und die Bestimmungen über Höchstpreise keine Anwendung finden sollen. Dieser Gedanke entspricht durchaus dem Sinn der Gesetzgebung. Denn so sehr verhindert werden muß, daß die inländischen Preise steigen, so wünschenswert ist es, daß vom Ausland möglichst hohe Preise erzielt werden. Es ist nur zweifelhaft, wie dieser Begriff der Lieferung nach dem Ausland auszulegen ist. Daß die Geschäfte mit Ausländern selbst, denen die Waren unmittelbar vom Verkäufer aus dem Inland zugesendet werden, nicht mehr der Preistreibereiverordnung unterliegen, ist selbstverständlich. Die Ausnahmevorschrift wird aber auch von denjenigen in Anspruch genommen, die Waren innerhalb des Inlandes an andere Kaufleute liefern, falls diese die Waren dann weiter ins Ausland ausführen wollen. Insbesondere ist es allgemein üblich und behördlich gebilligt, daß Fabrikanten und Werke besondere Auslandspreise festsetzen, welche auch von den inländischen Exporteuren gezahlt werden müssen. Dem Sinne der Preistreibereiverordnung entspricht es entschieden, auch solchen Lieferungen die Befreiungen von den Preistreibereivorschriften zuzugestehen. Denn es ist nicht einzusehen, warum lediglich der letzte Händler, der Exporteur, der die Ware ins Ausland versendet, den großen Gewinn haben soll, während seine Lieferanten auf den angemessenen Gewinn beschränkt bleiben und nicht an den vom Ausland hereinfließenden Beträgen sich beteiligen sollen. Mit dieser Begründung hat auch ein neueres Urteil des Reichsgerichts in Zivilsachen[13]) den Kettenhandel mit Exportwaren für zulässig erklärt. Denn ein für das deutsche Wirtschaftsleben schädlicher Kettenhandel liege nicht vor, wenn die Ware von vornherein nicht dem inländischen, sondern dem ausländischen Verbraucher zugeführt werden solle.

Auch für die Einfuhr von Waren sind Erleichterungen von den Vorschriften der Preistreibereiverordnung vorgesehen. Das große Risiko, das die Importeure laufen, kann dann nicht abgegolten werden, wenn sie die Waren im Inland nur mit dem allgemein üblichen Nutzen oder gar zu Höchstpreisen verkaufen müssen. Eine allgemeine Ausnahme für die Einfuhr ist aber nicht gegeben; vielmehr ist nur zugelassen, daß der Reichskanzler oder von ihm bestimmte Stellen Ausnahmen von den Höchstpreisen und von den Preiswuchervorschriften zulassen können für Waren, die aus dem

[13]) Vom 19. November 1920. Entscheidungen in Ziv. S. Bd. 100, S. 235.

Ausland eingeführt werden. Diese Ausnahmen müssen den einzelnen Kaufleuten, die die Waren einführen, bewilligt werden.

Die sonstige Regelung des Außenhandels soll hier nur kurz gestreift werden. Die Einfuhr von Waren ist allgemein untersagt, soweit nicht eine Bewilligung der zuständigen Stelle, nämlich des Reichskommissars für Aus- und Einfuhrbewilligung oder seiner Beauftragten, vorliegt. Nur für wenige Warengruppen ist die Einfuhr allgemein freigegeben. Im Gegensatz hierzu ist die Ausfuhr grundsätzlich frei, soweit nicht besondere Verbote bestehen. Diese Verbote aber umfassen tatsächlich einen sehr großen Teil der wichtigeren Warengruppen. Auch hier ist die Ausfuhr nur mit besonderer Genehmigung zulässig. Auf die unerlaubte Aus- und Einfuhr sind ebenfalls erhebliche Strafen gesetzt, welche in der Wuchergerichtsverordnung und im Gesetz vom 18. Dezember 1920 eine bedeutende Verschärfung erfahren haben, indem auch hier der Begriff der besonders schweren Fälle eingeführt worden ist. Eine Reihe von Gegenständen sind für lebenswichtig erklärt worden, ihre Ausfuhr ist mit verschärften Strafen bedroht.

Außer dem strafrechtlichen Verbot werden die unerlaubt aus- oder eingeführten Waren im Verwaltungswege eingezogen. Der Reichsbeauftragte für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr hat die Ermächtigung, solche Waren für verfallen zu erklären. In einem besonderen Verfahren vor dem Reichswirtschaftsgericht kann darüber entschieden werden, ob die Verfallerklärung rechtmäßig war und ob eine besondere Entschädigung für die Verfallerklärung zuzubilligen ist.

VII. Die Strafen der Sozialwucherdelikte.

Die in der Preistreibereiverordnung und in der Schleichhandelsverordnung festgesetzten Strafen haben im Laufe der Zeit eine stetige Verschärfung erfahren. Die Hauptstrafen der ersten Wucherverordnung waren Gefängnis bis zu 1 Jahr und Geldstrafe bis zu 10000 M. allein oder in Verbindung miteinander. Eine Verordnung vom 23. März 1916 schrieb für vorsätzliche Zuwiderhandlungen eine Verschärfung der Geldstrafe dahin vor, daß diese mindestens das Doppelte der Höchstpreisüberschreitung bzw. des übermäßigen Gewinns, welche erzielt worden sind oder erzielt werden sollten, betragen sollte. Im Falle mildernder Umstände konnte die Geldstrafe bis auf den einfachen Betrag des unerlaubten Überpreises ermäßigt werden. An Stelle dieser absolut bestimmten Geldstrafe hat dann die Preistreibereiverordnung vom 8. Mai 1918, welche die Gefängnisstrafe bis zu ihrem Höchstmaß von 5 Jahren ausdehnte, die Höchstgrenzen der Geldstrafe bei Vorsatz bis zu 200000 M., bei Fahrlässigkeit bis zu 50000 M. erstreckt. Außerdem muß aber in allen Fällen schuldhafter Zuwiderhandlungen neben der Strafe ein Betrag eingezogen werden, der dem erzielten übermäßigen Gewinn oder dem über den Höchstpreis erzielten Erlös entspricht. Für diesen einzuziehenden Betrag haften die bestraften Täter und Teilnehmer als Gesamtschuldner. Ist der Betrag einer andern Person zugeflossen, so kann auch diese neben den Verurteilten haftbar gemacht werden, und es ist schließlich möglich, alle weiteren Empfänger einer Zuwendung, die diesen in Hinterziehungsabsicht von den Tätern gemacht wurde, zur Herausgabe innerhalb des Strafverfahrens zu verurteilen. Zur Sicherung der Einziehung kann das Vermögen des Beschuldigten beschlagnahmt werden. Die Einziehung muß in jedem Falle ausgesprochen werden, in dem wirklich ein Erlös erzielt worden ist. Nur wegen Geringfügigkeit des einzuziehenden Betrages kann davon abgesehen werden.

Zu großen Härten hat oft die Vorschrift geführt, daß neben der Strafe auf Einziehung der Gegenstände erkannt werden kann, auf die sich die strafbare Handlung bezieht, ohne Unterschied, ob sie dem Täter gehört oder nicht. Diese Nebenstrafe der Einziehung von Waren ist zu einem festen Bestandteil fast aller Strafverordnungen der Kriegszeit und der Übergangszeit geworden. Sie hat gewiß da ihre Berechtigung, wo die Waren bestimmten Zwecken zugeführt werden müssen, denen sie durch die Tat entzogen sind. Die Gerichte haben aber vielfach nicht allein diesen Sicherungszweck im Auge behalten, sondern haben von dieser Maßnahme als einer sehr fühlbaren Strafe erheblichen Gebrauch gemacht. Da nach einer besonderen Verordnung vom 22. März 1917 den Behörden die Möglichkeit gegeben ist, schon vor dem Urteil beschlagnahmte Waren zu veräußern und den Erlös an Stelle der Waren zu hinterlegen, so gehen häufig erhebliche Werte dem Beschul-

digten verloren, auch wenn später ein freisprechendes Urteil ergeht oder selbst wenn die Ermittlungen den Verdacht einer Straftat nicht begründen.

Die Wuchergerichtsverordnung vom 27. November 1919 führte Strafverschärfungen ein für „besonders schwere Fälle" des Schleichhandels und der Preistreiberei. Die Strafe ist hier Zuchthaus bis zu 5 Jahren und Geldstrafe bis zu 50 000 M. Es ist daneben auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte zu erkennen und auf öffentliche Bekanntmachung des Urteils. Diese Strafvorschrift ist wiederum überboten worden in dem Gesetz vom 18. Dezember 1920, das für die „besonders schweren Fälle" Zuchthaus bis zu 15 Jahren und Geldstrafe von mindestens 20 000 M. androht. Das Höchstmaß der Geldstrafe ist hier unbeschränkt. Neben der Strafe muß auf Zulässigkeit von Polizeiaufsicht erkannt werden, auf Untersagung des Handels mit Gegenständen des täglichen Bedarfs, und zwar auf die Dauer von mindestens 2 Jahren, ferner ist hier die Einziehung der Gegenstände, auf die sich die strafbare Handlung bezieht, einschließlich der Verpackungs- und Beförderungsmittel obligatorisch, falls diese dem Täter oder einem Teilnehmer gehören. Als besonders schwerer Fall soll angesehen werden, wenn der Täter aus Habsucht mit erheblichen Mengen von Gegenständen des täglichen Bedarfs Schleichhandel treibt, wenn er durch Preistreiberei aus Habsucht die wirtschaftliche Notlage der Bevölkerung in besonders verwerflicher Weise ausbeutet, schließlich wenn er es unternimmt, Vieh, Lebensmittel, Futtermittel oder Düngemittel ins Ausland zu verschieben, es sei denn, daß es sich um geringfügige Werte handelt.

VIII. Die Wuchergerichte.

Die offenbare Erfolglosigkeit der gesetzlichen Bestimmungen gegen den Sozialwucher hat den deutschen Gesetzgeber zu einem außergewöhnlichen Schritt bewogen. Er hat geglaubt, den Bestimmungen dadurch besondere Wirksamkeit zu verleihen, daß er Sondergerichte schuf, die in einer Art Ausnahmeverfahren sich lediglich mit den Fällen der Preistreiberei und des Schleichhandels und damit zusammenhängenden Straftaten befassen sollten. Die Wuchergerichte bestehen seit der Verordnung vom 27. November 1919. Bei jedem Landgericht, bei Bedarf auch bei Amtsgerichten, ist ein Wuchergericht einzusetzen, das aus 3 Richtern und 2 Schöffen besteht. Vor das Wuchergericht sollen von der Staatsanwaltschaft nur solche Fälle gebracht werden, die sich „zu einer schleunigen Aburteilung eignen". Der Staatsanwalt soll also pflichtgemäß prüfen, ob auf Grund der Ermittlungen nach der rechtlichen und tatsächlichen Seite in einer Hauptverhandlung sich eine unzweifelhafte Entscheidung ergeben wird. Eine Beschleunigung dieses Verfahrens soll dadurch erzielt werden, daß eine besondere Anklageschrift und ein Beschluß über die Eröffnung des Hauptverfahrens wegfällt; gleichzeitig mit der Terminsladung wird dem Angeklagten ein kurzer Auszug der bisherigen Ermittlungen und der Beschuldigung mitgeteilt. Das Wuchergericht ist nicht wie sonst im Verfahren vor der Strafkammer verpflichtet, vorgeladene und erschienene Zeugen und Sachverständige zu vernehmen. Der Umfang der Beweisaufnahme ist seinem Ermessen anheimgestellt.

Der Schwerpunkt des Verfahrens liegt in der Vorschrift, daß Beschlüsse und Urteile der Wuchergerichte der Anfechtung entzogen sind. Sein Spruch ist endgültig, die Strafen sind somit sofort vollstreckbar. Ein Ausgleich soll durch eine erweiterte Wiederaufnahme des Verfahrens geschaffen werden: die Wiederaufnahme ist außer den Gründen der Strafprozeßordnung auch dann zulässig, wenn Tatsachen oder Beweismittel beigebracht werden, die es notwendig erscheinen lassen, die Sache im ordentlichen Verfahren nachzuprüfen. In der Praxis hat sich allerdings ergeben, daß auch diese Vorschrift ebenso selten wie die bisherigen Bestimmungen der Strafprozeßordnung zur Wiederaufhebung von Wuchergerichtsurteilen führt.

Die Frage, ob die Wuchergerichte sich bewährt und die Preistreiberei und den Schleichhandel erfolgreich bekämpft haben, hat der Gesetzgeber selbst beantwortet. Er hat nämlich in dem Gesetz vom 18. Dezember 1920 die besonders schweren Fälle, für welche doch eigentlich die Wuchergerichte geschaffen worden waren, diesen wieder entzogen und den Strafkammern übertragen.

---

17. Abschnitt.

a) Wirtschaftliche Selbstverwaltung.

Von **Wichard v. Moellendorff,**
Unterstaatssekretär a. D., Berlin.

Es ist vielleicht verfrüht, im Jahre 1920 Endgültiges über wirtschaftliche Selbstverwaltung niederzuschreiben; denn noch gibt es keine allgemein anerkannte Ausdrucksform dieses organisatorischen Begriffes. Aber es ist sicherlich nicht mehr zu früh, die Umrisse der bisherigen gedanklichen Entwicklung aufzuzeichnen; denn, gleichviel ob die Bewegung anhält oder abbiegt oder aufhört, hat sie seit 1914 eine so charakteristische Wendung genommen, daß es lohnt, ihr eine Monographie zu widmen, selbst auf die Gefahr hin, daß mehr von gesuchten als von gefundenen Zielen die Rede sein muß.

Das Wort Selbstverwaltung klingt bewußt an die Sprechweise der Stein-Hardenbergischen Staatserneuerung an. Aber während mit ihm vor manchen anderen Objekten die Erinnerung an eine Kontinuität des Geschehens auftaucht, überspringt das Gedächtnis des Ökonomikers ein ganzes Jahrhundert der Diskontinuität, um an jener fernen Vergangenheit wieder anzuknüpfen. Während das obrigkeitliche Regiment auf anderen Gebieten allmählich verdrängt und durch progressiv freiheitliche Einrichtungen ersetzt wurde, dankte es in der Wirtschaft großenteils ab, ohne einen Nachfolger zu hinterlassen. Der autokratische Verwalter der Volkswirtschaft wurde nicht von einem demokratischen beerbt, sondern bildete sich zum Wächter und Wettbewerber einer Privatsache zurück, als welche das Wirtschaften nunmehr galt.

Gegen eine solche Behauptung wird vielleicht eingewandt, die Ökonomie sei doch vom Netz der Handels- und Gewerbe-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern übersponnen gewesen, habe also zum mindesten rudimentäre Ansätze einer Selbstverwaltung aufgewiesen. Darauf genügt es jedoch zu antworten, daß gerade der Typus ebendieser lokalen, nur gutachtlich fungierenden Instanzen, denen die Arbeiterschaft nicht einbegriffen war, und die nicht einmal das industrielle Unternehmertum ausreichend zu vertreten vermochten, beweist, wie weit sich die jüngere wirtschaftliche Wirklichkeit vom älteren Vorstellungskreis entfernt hatte. Das Kammersystem glich längst mehr einem baufälligen Gelegenheitsschlößchen als einem Wohnhaus oder gar einem Verwaltungsgebäude. Man wird es wahrscheinlich, hoffentlich auffrischen. Aber so, wie es ist, stellt es in seiner Ärmlichkeit ein Wahrzeichen mangelnder Selbstverwaltung dar.

Welches Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft sich in der hochkapitalistischen Epoche einbürgerte, ist einigermaßen bekannt. Die manchesterlichen Ideale des Freihandels und der schrankenlosen Konkurrenz wichen zwar nicht aus dem Herzen, aber aus dem Gehirn, wo statt ihrer die Erkenntnis Platz griff, daß es zum Wesen der mechanisierten, intensiven, arbeitsteiligen Produktion gehöre, sich durch Zölle zu schützen, durch fachwerkartige horizontale und vertikale Verbindungen zu versteifen, zu Interessenvereinigungen zusammenzuschweißen. So entstanden als Unternehmergemeinschaften, Arbeitergewerkschaften, Verbrauchergenossenschaften u. dgl. immerhin Elemente einer Wirtschaftsverfassung. Wäre ihr gebender Gemeinsinn so kräftig gewesen wie ihr nehmender, hätte sich dem Machtbedürfnis rechtzeitig die Verantwortungsbereitschaft gesellt, so würde Bismarck mit seiner Vision einer öffentlichrechtlichen Selbstverwaltung der Wirtschaft um 1880 nicht vereinsamt geblieben sein. Er blieb es. Der wirtschaftliche Kampf verlegte seinen politischen Standort vollends hinter die Kulissen des bureaukratischen und parlamentarischen Theaters und vermischte sich dort höchst zweckwidrig mit dem Parteienhader.

Als der Krieg ausbrach, offenbarte sich auf einen Schlag, daß man irrig in der Einbildung unbegrenzter Expansion verharrt hatte, obgleich die Dinge seit Jahrzehnten einem Kompressionsdruck unterworfen waren. Man sah sich bis in jede Kleinigkeit hinein aufeinander angewiesen und verspürte zugleich das unerhörte Maß gegenseitiger Unbekanntschaft. Man bemerkte alsbald, daß die Lösung der Rüstungsaufgabe weniger durch die äußere Absperrung als durch die innere Undurchsichtigkeit der Wirtschaft erschwert war, und wurde vor Schrecken zeitweilig und bis zu einem gewissen Grade organisationsfreudig, ja organisationsstolz. Die ersten damals zur Bewirtschaftung einiger besonders knapper Industrierohstoffe begründeten Kriegsgesellschaften verraten Spuren dieser Gesinnung und können recht eigentlich als Vorläuferinnen der wahren Selbstverwaltung bezeichnet werden, nicht etwa nur, weil sie sich aus nichtbeamteten Personen zusammensetzen, sondern weil sie den vertrauensvollen Ausgleich dem mißtrauischen Kontrollwesen vorziehen. Es gelingt ihnen, mit kleinem Dienstapparat förderlich zu wirken.

Späterhin scheitert die improvisierte Entbureaukratisierung teils an der Rivalität der zahlreichen planlos sprießenden Stellen, die kein oberstes Organ zusammenfaßt, und die oft genug trotz Nachahmung der Formen kaum noch dem Scheine nach ein Gewissen für ihren Inhalt in sich tragen, teils an dem ungeheuerlichen Regiefehler des sog. Hindenburgprogrammes, das in dem Aberglauben an den Segen des Preisanreizes die Wurzeln der Solidarität zerschneidet und die Koexistenz der sowohl verbotenen wie erlaubten oder doch geduldeten Handlung heraufbeschwört und heiligt. In demselben Augenblick, als die Krisis auf dem Arbeitsmarkt akut wird und allenfalls der planmäßige Ausbau einer lückenlosen Selbstverwaltung unter Beteiligung der Arbeiterschaft noch helfen kann, in demselben Augenblick, als England aus deutschen Anregungen seine Nutzanwendungen ableitet, kehrt man sich in Deutschland gegen die Fundamente seiner Stärke und proklamiert die Auflösung, ohne auch nur einen Monat lang den bisherigen Leistungsanstieg zu beschleunigen. Von nun ab heißt jegliche Ordnung folgerichtig Zwang. Die Schlacht zwischen Zwang und Willkür entartet auf beiden Seiten bis zur grotesken Demoralisation. Kein Wunder, daß Freunde und Feinde der Ordnung gleichermaßen eine möglichst sofortige Beseitigung der Kriegswirtschaftsverwaltung zu wünschen und zu fordern beginnen.

Unter diesem Gesichtswinkel gestaltet sich die Vorerörterung der Übergangswirtschaft ziemlich harmonisch. Mag man den Tisch aufs neue decken oder leer lassen wollen, zunächst soll er gereinigt werden. Darin ist sich das Volk vom Agrarier bis zum Ladenhändler, vom Schwerindustriellen bis zum Handarbeiter, vom Minister bis zum Rentner so sehr einig, daß es in seiner negativen Grundstimmung fast ganz vergißt, sich positiv an organisatorische Notwendigkeiten zu gewöhnen, die sich seit 1916 stündlich höher auftürmen. Man lullt sich in den Wahn ein, die Liquidation des welterschütternden Ereignisses und Erlebnisses werde ein Semester dauern und in einer Wiederherstellung des Gewesenen gipfeln. Mit wenigen Ausnahmen verstrickt man sich in jene müde Laune des Abwartens, die bis 1920 obwaltet und die Vorherrschaft des Schiebertums gewährleistet. Alle Parteien, alle Klassen, alle Berufe betreten das Trümmerfeld der Revolution ohne schöpferische Absicht. Denkwürdig genug skizziert hier und da ein Jemand als Kenner der Verwaltungsnot einen Vorschlag. Aber das papierene Stückwerk wird in den Akten begraben. Im Januar 1919 lehnt der Ministerrat es ab, die Wirtschaft im Verfassungsentwurf zu berücksichtigen, um sie ihm dann freilich im März 1919 allzu plötzlich, allzu ungekaut und fremdkörperhaft einzuverleiben.

Inzwischen schließen im November 1918 vereinzelte wohlmeinende Führer der industriellen Arbeitgeber- und -nehmerschaft den berühmten und berüchtigten Vertrag ab, der die Summe aller schwebenden Probleme auf dem Boden einer paritätischen Arbeitsgemeinschaft einzufangen trachtet, der aber leider von den Majoritäten beider Gruppen selten respektiert und öfters sabotiert wird. Es wiederholt sich wie bei den Kriegsgesellschaften der Schulfall, daß die tauglichste Konstruktion, vom unreifen Geist vernachlässigt und mißbraucht, mehr schadet als nützt. Die für jede wirtschaftliche Selbstverwaltung, sei sie kapitalistischer, sei sie kommunistischer Observanz, unentbehrliche Stimmenparität zwischen den Disponenten und den Exekutoren ist von dem Schicksal bedroht, zusammen mit der unpopulären industriellen Arbeitsgemeinschaft diskreditiert zu werden. Daran sind ebensowohl diejenigen Betriebsmitteleigentümer schuld, welche das dispositive Talent

zum souveränen Monopol begehren, wie diejenigen Demagogen, welche der unwissenden Masse die Gesetze der Arbeitsteilung verschweigen und so tun, als ob die exekutive Begabung jemals mehr erreichen könne als die Abschattierungen von einem paritätischen Wahl- und Stimmrecht für die Zentralverwaltungen bis zu einem bescheidenen Aufsichtsrecht für die Betriebe.

Als Mitte 1920 endlich der konstituierende Reichswirtschaftsrat einberufen wird, spielt die industrielle Arbeitsgemeinschaft etwa die Rolle eines Präsentiertellers neben vielen. Hätte sie sich ein oder anderthalb Jahr vorher mit dem Industrie- und Handelstag, mit dem Landwirtschaftsrat, mit dem Zentralarbeiterrat so verständigt wie mit dem Reichsverband des Handwerks, so wäre sie aus sich heraus zur ökonomischen Konstituante geworden. Sie zögert. Die werbende Initiative erlahmt. Aus dem eigenen Gefüge bröckeln so stattliche Quadern ab wie das Transport- und Verkehrsgewerbe. Statt zur Hauptsache, zur Totalität vorzustoßen, verliert man sich in Nebensachen, in partielle Besorgnisse, mit dem Resultat, daß schließlich ein unsachliches Feilschen um Sitze entbrennt und nicht allein deren ursprüngliche Gesamtzahl verdreifacht, sondern auch deren industriellen Anteil ungebührlich einengt. Die Aktivität gerät in den Bann parlamentarischer Bräuche.

Daß sie sich dadurch schwächt, leuchtet natürlich dem nicht ein, der, mit einer Verwaltungsautonomie der Wirtschaft nicht zufrieden, eine gesetzgeberische Autonomie hinzuverlangt. Wer dagegen die gesetzgeberische Zweirädermaschine des Reichsrates und Reichstages für brauchbar hält, sofern sie sich auf öffentliche und verantwortliche Expertisen stützt und des Ballastes der Ausführungsbestimmungen entledigt, — wer befürchtet, daß durch Hinzufügen eines dritten Rades zwar keine Komplikation vermindert, aber manche vermehrt werden würde, — wer überhaupt in der wirtschaftlichen Autonomisierung keine politische Zergliederung, sondern eine politische Eingliederung erblickt und glaubt, daß nichts Formales zu entdecken, sondern etwas Essentielles zu entfalten sei, — der mißbilligt die Anähnelung des Reichswirtschaftsrates an parteipolitische Vorbilder. Je mehr der Reichswirtschaftsrat sich bemüht, die Entscheidungen des politischen Willens auf der einen Seite beratend zu vernünftigen, auf der andern Seite handhabend zu verzweckmäßigen, desto leichter und rascher umschifft er die Klippen, die einer überzähligen Institution auch dann Gefahr bringen, wenn man sie ehedem jubelnd bewillkommnete.

Der Schwerpunkt der Kompetenzen einer Selbstverwaltung fällt, wie der Name bekundet, in den Verwaltungsbereich, wennschon daran eine sekundäre Legislative (Vollmacht zum Erlaß von Verordnungen im Rahmen empfangener Gesetze) und eine primäre Jurisdiktion (Vollmacht beispielsweise zu schiedsrichterlicher Tätigkeit) hängt. Die Verwaltungskompetenz mag beliebig weit gesteckt werden, sobald erst einmal innerhalb der Wirtschaftspyramide jeder Kompetenzzweifel aus- und dem Reichswirtschaftsrat die unzweifelhafte Kompetenz der Kompetenzen eingeräumt ist. Diese Binsenwahrheit wird erstaunlich oft mißachtet. Tagtäglich liest man Klagen über das chaotische Durcheinander der Maßnahmen oberer, mittlerer, unterer Reichs-, Staats-, Stadtbehörden, aber in demselben Atemzuge interessierte Hilfe- oder Beifallsrufe an ebendasselbe Dickicht, das sich lichten würde, sobald man es lichten wollte. Für eine Wirtschaft, die die nationale Gesamtheit ihrer Menschen und Güter als etwas Ganzes betreuen mag, liegt dieses Ganze greifbar auf der Straße. Es ist ein Strauß von produktiven und distributiven, kommerziellen und technischen, rationalen und irrationalen, landschaftlichen und fachlichen, nominalen und realen, welkenden und knospenden Blüten: Kohlenförderung und -verteilung, Bau- und Verkehrswesen. Norm und Spezies, Binnen- und Außenhandel, Valuta und Inflation, Preis und Lohn, Kredit und Steuer, Bayern und Ruhrgebiet, Textilien und Kartoffeln, Arbeitsrecht und Arbeitspflicht, Betriebs- und Bezirksräte, Parallelsyndikate und Serienkonzerne, soviel Vokabeln, soviel Variationen desselben Themas, das man nur ganz oder gar nicht berühren darf.

Das Vorurteil gegen den Zentralismus beißt sich in den Schwanz, es sei denn konsequent genug, die Reichseinheit zu opfern. Ein Reichskohlenrat, der Reichskohlenrat sein und bleiben möchte, aber über die Interessen der Kohlenproduzentenpartikel hinauszuwachsen verabsäumt, erregt den konsumentensozialistischen Zentralismus der Gehässigkeit und leidet darunter schmerzhafter als unter dem Zentralismus der Kameradschaft. Ein Eisenwirtschaftsbund, der sich isoliert, prallt hart auf den Zentralismus eines Dutzends von ministeriellen Vetoriegeln, während er sich

einer zentralistischen Wirtschaftsverfassung so weich einbetten könnte, wie es das deutsche Wirtschaftsmilieu von 1920 nur irgend erlaubt. Eine Außenhandelsselbstverwaltung, die sich verselbständigt und nicht als Abteilung einer allgemeinen Selbstverwaltung einpaßt, klebt wohl oder übel am bureaukratischen Zentralismus. Und eine autarkische Wirtschaftsprovinz, die sich um den Rest des Landes nicht kümmert, vertauscht auch nur den Zentralismus des Landes mit dem der Provinz. Die landläufige Kritik verwechselt den seinsollenden Zentralismus mit dem seienden, der daran krankt, die Kompetenz der Kompetenzen an eine außerökonomische zersplitterte Regierung auszuliefern und deshalb voller Starrheit und Reibung zu sein.

Der Zentralismus einer echten Selbstverwaltung ist geräuschlos allgegenwärtig wie eine gute Direktion oder wie ein Appellationsgericht. Er hütet sich vor unelastischen Gebärden und vor schematischer Uniformierung. Er weiß, daß zumal in Deutschland die Stämme, die Berufe, die Talente eigensinnig sind, und würdigt sie, sobald sie sich, wie auch immer, mit dem Gemeinsinn vertragen. Nur eben den verkörpert er, und ohne ihn wird die Wirtschaft eines Volkes zwar anarchisch, verwaltungslos, aber nicht selbstverwaltend.

---

b) Die wirtschaftliche Demobilmachung.
Ihre Aufgabe und ihre Organe.

Von Oberst Dr. ing. e. h. **Koeth**, Berlin.

An der Spitze des Reichsgesetzblattes Nr. 153 des Jahrganges 1918 — des ersten Gesetzblattes der aus der Revolution hervorgegangenen Regierung — steht der „Aufruf des Rates der Volksbeauftragten an das deutsche Volk"; er verkündet die Aufgabe der neuen Regierung: „Verwirklichung des sozialistischen Programms." Ihm schließt sich der „Erlaß über die Errichtung des Reichsamtes für die wirtschaftliche Demobilmachung" an. Ankündigung eines Anfanges — Anordnung für ein Ende.

Mit der Errichtung einer besonderen Reichsbehörde für die wirtschaftliche Demobilmachung verwirklichte der Rat der Volksbeauftragten einen Gedanken, der kurz vor der Revolution der alten Regierung aus Unternehmer- und Gewerkschaftskreisen nahegelegt und von ihr gebilligt worden war, den in die Tat umzusetzen ihr selbst die Entwicklung der Dinge nicht mehr gestattete.

Seine Befugnisse leitete das neue Reichsamt in erster Linie von der Verordnung des Bundesrats über die wirtschaftliche Demobilmachung vom 7. November 1918 ab. Durch sie wurde der Reichskanzler ermächtigt, „die Anordnungen zu erlassen, welche erforderlich sind, um Störungen des Wirtschaftslebens infolge der wirtschaftlichen Demobilmachung vorzubeugen oder abzuhelfen." Zur Durchführung dieser Aufgabe konnte der Reichskanzler eine andere Stelle bestimmen.

Der Erlaß des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918, der die durch die Verordnung vom 7. November 1918 dem Reichskanzler übertragenen Befugnisse umschreibt und die in jener Bundesratsverordnung vorgesehene Stelle errichtet, stellt sich somit als eine logische Fortsetzung der Bundesratsverordnung dar.

Aber es besteht doch ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden.

Die Bundesratsverordnung will „Störungen des Wirtschaftslebens infolge der wirtschaftlichen Demobilmachung vorbeugen und abhelfen". Das erinnert an den Wortlaut des Ermächtigungsgesetzes des Bundesrats vom 4. August 1914, wo auch von Anordnungen die Rede ist, „welche sich zur Abhilfe von wirtschaftlichen Schädigungen infolge des Krieges als notwendig erweisen". Gewiß war im August 1914 noch nicht zu übersehen, daß dieser Krieg die Errichtung einer obersten Stelle zur Leitung der Kriegswirtschaft verlangen würde; aber im Laufe des Jahres 1915 hätte die Erkenntnis durchbrechen müssen. Dies trat nicht ein. Und nun will es scheinen, daß man trotz aller

Erfahrungen der Kriegsjahre selbst in den Novembertagen des Jahres 1918 wieder glaubte, mit „abhelfenden“ Maßnahmen für die anbrechende Nachkriegsperiode auskommen zu können. Hätten sich nicht jene schon erwähnten Bestrebungen von Unternehmern und Gewerkschaftlern geltend gemacht, so wäre wohl das seinem Aufbau nach hierfür wenig geeignete Reichswirtschaftsamt mit der Aufgabe betraut worden oder vielleicht hätte man, um ein übriges zu tun, zur weiteren Verschleppung des Geschäftsganges einen von diesem Amte abhängigen Reichskommissar eingesetzt.

Durch den Erlaß des Rates der Volksbeauftragten hingegen wird ein neues selbständiges Amt errichtet, das doch etwas anderes ist als die „Stelle“, die in der Bundesratsverordnung erwähnt ist; und dieses Amt erhält die bestimmte, geschlossene Aufgabe: „Überführung des deutschen Wirtschaftslebens in den Frieden.“

Daß man sich damals den Kopf nicht lange mit der Fassung von Erlassen zerbrach, ist erklärlich. Aber ob diese Formulierung der Aufgabe den seit dem 9. November doch recht veränderten Verhältnissen Rechnung trug, muß bezweifelt werden.

Das Demobilmachungsamt stellte sich auf jeden Fall die Aufgabe anders.

In seinem ersten für die Organisation zur Durchführung der Demobilmachungsgeschäfte gegebenen Erlaß spricht es nicht von „Überführung des deutschen Wirtschaftslebens in den Frieden“, sondern von der „Aufrechterhaltung des Wirtschaftslebens während der wirtschaftlichen Demobilmachung“.

Der Umstand, daß der Abschluß des Krieges durch eine Revolution hervorgerufen worden war, ließ die Aufgabe in einem neuen Lichte erscheinen. Worin diese Revolution ihren Ursprung hatte, was sich aus ihr noch entwickeln würde, ließ sich damals nicht übersehen. Man verweigert heute mit Recht den Novembergeschehnissen die Bezeichnung „Revolution“, spricht vielmehr von einem „Zusammenbruch“; zu Unrecht von einem Zusammenbruch des alten Systems, besser von einem Zusammenbruch des Volkes, seines Pflichtgefühls gegen den Staat, gegen sich selbst. Aber wenn sich auch alsbald zeigte, daß der ganzen Bewegung keine Idee innewohnte, wenn auch im weiteren Verlauf die Kräfte der Verneinung, die den Zusammenbruch für sich auszunutzen suchten, nicht die Oberhand gewannen, so drohte zunächst doch die schwerste Gefahr, daß alles Bestehende infolge dieses Kollapses des Volkes zusammenstürzen konnte.

Aus solcher Auffassung heraus sah das Amt seine Aufgabe nicht in der Überführung der Wirtschaft in den Frieden, sondern in der Erhaltung des Wirtschaftslebens, in der Erhaltung der Wirtschaft überhaupt.

Die Überführung in die Friedenswirtschaft kam dabei nur insoweit in Betracht, als durch den plötzlichen Abschluß des Krieges eine Umstellung der Kriegsindustrie auf Friedensbetrieb mit dieser Hauptaufgabe untrennbar verbunden war, in ihr lag.

Erhaltung der Wirtschaft hieß aber gleichzeitig auch Erhaltung des bestehenden Wirtschaftssystems; nicht etwa aus Bedenken grundsätzlicher Art gegen das sozialistische Wirtschaftssystem — die kamen hier nicht in Betracht — sondern einzig aus der Überzeugung, daß ein Wechsel, gleichgültig, welches auch immer das neue System sein möchte, in einer solchen Krise den Zusammenbruch der Wirtschaft beschleunigen mußte.

Noch ein anderer Gedanke war hierfür maßgebend. Ließ sich in unserer ganzen wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Kriege die sozialistische Tendenz nicht verkennen, die bei glücklichem Kriegsausgange wohl immer stärker zum Ausdruck gekommen wäre, so mußte man sich aber jetzt fragen, ob der vom deutschen Volke freiwillig gewählte Abschluß des Krieges nicht eine Unterbrechung jener Entwicklung bedeutete. Vorzeitige Entschlüsse zur Verwirklichung des sozialistischen Programms zu verhindern, bis sich die Entwicklung der neuen Verhältnisse einigermaßen übersehen ließ und Ruhe und Besonnenheit dem Volke zurückgekehrt waren, schien somit im Interesse des Volkswohls zu liegen.

Da aber der Aufruf der Volksbeauftragten die Verwirklichung des sozialistischen Programms angesagt hatte, war es für das Demobilmachungsamt wichtig, sich mit solcher Auffassung in Übereinstimmung mit den Volksbeauftragten zu befinden. Ihr Einverständnis ist einer der nicht wenigen Beweise für die Einsicht der Männer, die damals, als alles den Kopf verloren hatte, den Mut besaßen, das Geschick Deutschlands in die Hände zu nehmen.

Die Kritik hat sehr bald und durchaus zutreffend bei dem Demobilmachungsamt den Mangel jeglichen schöpferischen Gedankens festgestellt. So, wie sich das Amt seine Aufgabe begrenzt hatte, waren diese Gedanken entbehrlich. Um ein großes Programm handelte es sich nicht. Da war nur schnelles Zufassen vonnöten und ein Fehlgriff war besser als eine Unterlassung.

Der neue Aufbau der Wirtschaft, der in Ruhe überlegt sein wollte und an den erst gegangen werden konnte, wenn sich übersehen ließ, was nach der Revolution von dem Bestehenden übriggeblieben war, sollte Sache der alteingesessenen Reichsbehörden sein. Sie sollten durch das neue, nur für kurze Dauer zu einem Sonderzweck errichtete Demobilmachungsamt befreit werden von der durch die wirtschaftliche Demobilmachung erwachsenden Arbeit, zu der sie nicht befähigt gewesen wären. Hinter dem Schild des jungen Amtes sollten sie sich vorbereiten für die große kommende Aufgabe. Durch entsprechende Verbindung mit dem Demobilmachungsamt, die besonders zu organisieren war, konnte trotz solcher Aufgabescheidung die Kontinuität der Arbeit durchaus gewahrt werden.

In dem so allgemein umgrenzten Arbeitsgebiet des Amtes ragten zwei große Aufgabegruppen auf:

1. Versorgung des Volkes mit den dringenden Lebensbedürfnissen: Das war hauptsächlich eine Transportfrage. Die Transportlage hatte sich infolge der Waffenstillstandsbedingungen scharf zugespitzt. Dann galt es zur Lösung dieser Aufgabe, die Menschen mindestens in den lebenswichtigen Betrieben bei der Arbeit zu halten und diese Betriebe mit den nötigen Rohstoffen, vor allem mit Kohle, zu versorgen. Der starke Rückgang der Kohlenproduktion verursachte besonders Schwierigkeiten.

2. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit: Diese drohte von zwei Seiten her. Die Rüstungsindustrie — und das war so ziemlich die gesamte deutsche Industrie — wurde durch den plötzlichen Abschluß des Krieges lahmgelegt. Wo Unternehmer nicht schon aus eigenem Entschluß die nunmehr unproduktive Arbeit aufgaben, sondern sie im Interesse ihrer Arbeiter fortführen wollten, drängten diese auf sofortiges Abbrechen der Heeres- und Marineaufträge. Eine Umstellung der Betriebe von heute auf morgen war unmöglich. So entstand die Gefahr, daß eine große Zahl der bisher in der Heimat beschäftigten Menschen arbeitslos wurde. Gleichzeitig aber fluteten die aus dem Feld- und Besatzungsheer in rascher Folge zur Entlassung Kommenden auf den Arbeitsmarkt; nicht zu vergessen die besonders in der ersten Zeit der Demobilmachung beträchtliche Zahl der sich selbst Entlassenden.

Mittel, dieser Schwierigkeiten Herr zu werden, waren: rascher Abbau der Heeresaufträge und Umstellung der Kriegsindustrie auf Friedensarbeit, Ingangsetzen der stillgelegten Betriebe. Es war klar, daß die private Auftragserteilung stockte; allgemeine Depression herrschte; der Vorwurf der passiven Resistenz gegen das Unternehmertum war ungerecht. Staatsaufträge konnten helfen. Der Plan, den Staat im großen Stile Aufträge aller Art geben und selbst den Vertrieb dieser Produkte übernehmen zu lassen, wurde abgelehnt. Das wäre das sicherste Mittel gewesen, die Lohnforderungen ins Unermeßliche zu steigern und die Privatinitiative, die durch die Kriegswirtschaft schon bedenklich geschwächt war, gänzlich zu ersticken, jene Kraft, die allein die Wirtschaft wieder in Gang bringen konnte. Staatsaufträge waren dagegen in großem Umfange besonders seitens der Verkehranstalten gerechtfertigt. Aber man konnte sehr wohl auch noch daran denken, darüber hinaus die wirtschaftliche Unternehmungslust durch Unterstützung mit Reichsmitteln anzufachen und so die Risiken der Unternehmer zu vermindern. Sicherlich aber war es nicht möglich, auf diese Weise Arbeit in dem Umfange zu schaffen, daß die Arbeitslosigkeit im wesentlichen beseitigt wurde.

Dringender Arbeiterbedarf war im Kohlenbergbau. Die Arbeit dort war aber ebensowenig gesucht wie in der Landwirtschaft, wo sich auch Leute unterbringen ließen. Allerdings verlangten der Kohlenbergbau sowohl wie die Landwirtschaft vornehmlich gelernte Arbeiter; der Bedarf an ungelernten war im Verhältnis zu der Zahl der Unterzubringenden gering. Blieben schließlich Notstandsarbeiten. Sie in großem Umfange im Winter rasch einzuleiten, war nicht möglich, zumal schon die Schaffung von Unterkunftsräumen nicht unerhebliche Schwierigkeiten bot. Auch die Siedelungen kamen in Betracht; aber die Vorbereitungen hierzu bedurften Zeit; Möglichkeiten, Menschen rasch in Arbeitsstellungen zu bringen, eröffneten sich hiermit nicht.

Alles in allem ergab sich, daß die Arbeitslosigkeit mit diesen Mitteln nicht annähernd zu beheben war. Deshalb mußte sofort die Erwerbslosenfürsorge einsetzen. Sie war eine soziale Pflicht, aber auch deshalb geboten, um die Revolutionsbewegung nicht leichtsinnig zu nähren. Daß diese Maßregel schwere Nachteile im Gefolge haben würde, war klar. Sie mußten in Kauf genommen und allmählich beseitigt werden.

Um die Menschen an die Arbeitsstellen zu bringen, bedurfte es einer Vervollkommnung des Arbeitsnachweiswesens, dessen ungenügender Ausbau im Frieden sich jetzt noch krasser als im Kriege zeigte.

Diese Aufgaben waren nur insoweit zentral zu lösen, als bestimmte Materien eine gleichmäßige Regelung durch gesetzliche Anordnungen, Richtlinien erforderten oder zuließen. Im allgemeinen aber mußte die Lösung durch Dezentralisation erstrebt werden. Die Schwierigkeit, die in den einzelnen Landesteilen ganz verschiedene Lage zu überblicken, die sich durch das schlechte Funktionieren der Nachrichtenmittel oft bis zur Unmöglichkeit steigerte, verwies in verstärktem Maße auf die Einrichtung zahlreicher selbständiger Außenstellen.

Somit waren die Gesichtspunkte für die Organisation des Amtes und seiner Organe gegeben.

Das Amt mußte zu schnellem Handeln befähigt sein. Es mußte bestimmte Teilgebiete der verschiedenen Reichsbehörden unmittelbar in sich aufnehmen, durfte nicht die übliche „federführende" Stelle werden. Dementsprechend wurden von den einschlägigen Ämtern, Ministerien die geeigneten Beamten herangeholt. Teilweise arbeiteten diese nur als Verbindungsleute in der neuen Reichsbehörde. Für die geschilderten Aufgaben wurden Gruppen gebildet, so für die Fortführung der Bewirtschaftung der Rohstoffe und anderer Wirtschaftsbedürfnisse, für Abbau der Heeresaufträge, Umstellung der Kriegsindustrie auf Friedensarbeit, Ausbau des Arbeitsnachweiswesens, Ausgestaltung der Erwerbslosenfürsorge, Notstandsarbeiten, Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung usw. Die Rohstoffabteilung, das Kriegsarbeitsamt des früheren Kriegsamts wurden geschlossen übernommen. Eine besondere Presse-, Nachrichten- und Auskunftsabteilung vervollkommneten das in wenigen Tagen aufgebaute Amt.

Die Demobilmachungsorgane wurden in Anlehnung an die Bundesratsverordnung vom 7. November 1918 gebildet.

Die durch Erlaß des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 dem Demobilmachungsamt übertragene Ermächtigung wurde mit Ausnahme von Preußen auf die Landeszentralbehörden oder die von ihnen einzusetzenden Staatskommissare übertragen. Für Preußen übte der Leiter des Demobilmachungsamtes selbst die Befugnisse als Staatskommissar aus. Die Landeszentralbehörden erhielten Anweisung gemäß der Bundesratsverordnung vom 7. November 1918, für die Bezirke der höheren Verwaltungsbehörden oder für besonders bestimmte Bezirke Demobilmachungskommissare, ferner in jedem Kommunalverband Demobilmachungsausschüsse einzusetzen.

Für Preußen wurden die Regierungspräsidenten als Demobilmachungskommissare (Provinzialorgane) bestellt. Die Oberpräsidenten hatten erforderlichenfalls die Einheitlichkeit innerhalb der Provinz durch Anweisungen an die Demobilmachungskommissare zu sichern. Im allgemeinen deckten sich die Bezirke der Demobilmachungskommissare mit den Regierungsbezirken. Für das Verwaltungsgebiet des Verbandes Groß-Berlin war der Oberpräsident Charlottenburg als Demobilmachungskommissar zuständig.

Die Demobilmachungskommissare hatten bei sich einen Bezirksrat zu schaffen.

In den Stadt- und Landkreisen war unter dem Vorsitz der Landräte und Bürgermeister die Bildung von Demobilmachungsausschüssen (Lokalorgane), tunlichst nach Vorschlägen von wirtschaftlichen Organisationen (Gewerkschaften), durch die Demobilmachungskommissare oder den damit zu beauftragenden Vorsitzenden vorzunehmen.

Um die Demobilmachungsorgane in den Stand zu setzen, den plötzlich an sie herantretenden Aufgaben gerecht zu werden, wurden ihnen die dem Demobilmachungsamt zugesprochenen Befugnisse übertragen. Diese Übertragung bedeutete angesichts der großen Bewegungsfreiheit, die insbesondere gegenüber dem Reichsrecht den Demobilmachungsorganen damit eingeräumt wurde,

eine ungewöhnliche Maßnahme. Sie war durch die Verhältnisse der Revolution geboten und hat sich bewährt. Darüber hinaus waren den Demobilmachungsorganen durch Verordnungen noch weitere Befugnisse erteilt worden (Gestattung von Ausnahmen von Beschäftigungsbeschränkungen der Arbeitnehmer, Eingreifen in das Verfahren von Schlichtungsausschüssen, Verbindlichmachung von Schiedssprüchen u. a. m.)

Durch besondere Anordnung und andauernde Überwachung wurde dafür gesorgt, daß trotz der Selbständigkeit der nachgeordneten Organe die Einheitlichkeit da gewahrt blieb, wo sie notwendig war.

Es ist zu beachten, wie damals mit einem Schlage die ganze Verantwortlichkeit für die wirtschaftlichen Fragen, die während des Krieges bei den stellvertretenden kommandierenden Generalen (Kriegsamtsstellen) geruht hatte, auf die Zivilstellen überging. Das war für diese eine schwere Belastung. Nur für das Arbeitsnachweiswesen blieben wie bisher die Kriegsamtsstellen zuständig, aber als Organe des Demobilmachungsamtes. Der Schwerpunkt des Arbeitsnachweiswesens lag nach wie vor bei den Zentralauskunftsstellen, deren Bereich meist über den Bezirk der Demobilmachungskommissare hinausging und sich im allgemeinen mit den Bezirken der früheren Generalkommandos deckte. Engstes Zusammenarbeiten zwischen den Kriegsamtsstellen und den Demobilmachungskommissaren wurde hergestellt, vielfach durch Einschaltung von Beauftragten der Demobilmachungskommissare in die Kriegsamtsstellen.

Die Politik, die das Demobilmachungsamt verfolgte, war die des Lavierens. Das hat man dieser mit fast diktatorischen Vollmachten ausgestatteten Behörde vielfach zum Vorwurf gemacht und als Schwäche ausgelegt. Über die Behandlung erregter Menschen in Revolutionszeiten wird man sich schwer einig werden. Aber angenommen man hätte, auf die diktatorischen Vollmachten sich stützend, den starken Mann spielen wollen — was bedeuten die weitestgehenden Befugnisse in einem Staate, in dem die Herrschergewalt weder über physische Gewaltmittel verfügt, noch allseitig von den Beherrschten als verbindlich und notwendig anerkannt wird!

Anfang April 1919 schlug das Demobilmachungsamt, das inzwischen die Bezeichnung „Reichsministerium für wirtschaftliche Demobilmachung" erhalten hatte, dem Reichskanzler die Auflösung des Amtes vor. Die wirtschaftliche Demobilmachung war so weit gediehen, daß der Neuaufbau der Wirtschaft beginnen konnte. Wohl blieben noch verschiedene Fragen bestehen, die auch ferner von dem Demobilmachungsamt zweckmäßig hätten behandelt werden können. Sie waren aber nicht von solcher Bedeutung und solchem Umfang, daß im Hinblick auf die Finanzlage des Reiches und auf die unbeholfene Geschäftsmaschine der Reichsbehörden, deren Hauptleistung die Überwindung von Reibungen ist, das Weiterbestehen eines besonderen Ministeriums gerechtfertigt gewesen wäre.

Die Kriegsaufträge waren im wesentlichen abgebaut, die großen fiskalischen Aufträge auf Industrieerzeugnisse, insbesondere für die Eisenbahn und Postverwaltung durch eigens eingerichtete Fachgruppen der aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gebildeten Arbeitsgemeinschaft verteilt worden. Zur Wiederbelebung der Unternehmerinitiative arbeitete eine mit Reichsmitteln errichtete Hilfskasse.

Die Wiedereinstellung der Kriegsteilnehmer, die Weiterbeschäftigung und Entlassung von Arbeitnehmern, die Freimachung von Arbeitsstellen war durch umfassende Verordnungen geregelt worden. Betreffs Entlohnung der Arbeitnehmer, Behandlung von Arbeitsstreitigkeiten, vorläufige Regelung des Achtstundentages der Arbeiter und Angestellten waren die notwendigen Anordnungen ergangen. Die während der Demobilmachungszeit gewonnenen Erfahrungen gaben dem Reichsarbeitsministerium die Unterlagen für die endgültige Ordnung dieser Verhältnisse. Auch auf dem Gebiete der Erwerbslosenunterstützung drängte die Umwandlung der jetzt geltenden Regelung in eine endgültige Ordnung, insbesondere in eine Arbeitslosenversicherung, die vom Arbeitsministerium in Angriff zu nehmen war.

Schließlich bedurfte auch die Frage der künftigen Organisation des Arbeitsnachweiswesens der grundsätzlichen Lösung.

Die Zahl der die Erwerbslosenunterstützung in Anspruch Nehmenden belief sich im März auf ca. 1 Million. Diese Ziffer war für die Verhältnisse nach Abschluß des Krieges nicht zu beun-

ruhigend. Die Arbeiten zur Unterbringung von städtischen und industriellen Arbeitslosen in anderwärts gelegene, insbesondere landwirtschaftliche Arbeitsplätze, waren noch nicht abgeschlossen.

Die Organisation der Notstandsarbeiten war auf starke Hindernisse gestoßen. Ein gewisser Erfolg war überwiegend in lokalen und regionalen Grenzen und erst langsam eingetreten.

Die auf dem Rohstoffgebiet liegenden Aufgaben konnten teilweise schon in den verflossenen Monaten an das Reichswirtschaftsministerium abgegeben werden. Der Übergang der noch bei dem Demobilmachungsamt verbliebenen Angelegenheiten war jetzt ohne Schwierigkeiten möglich.

Die einzelnen Gruppen des Demobilmachungsamts ließen sich leicht auf die verschiedenen Fachministerien umlegen, da hierauf bei ihrer Einrichtung schon Rücksicht genommen worden war.

Die Demobilmachungsorgane jedoch mußten auch nach Auflösung des Demobilmachungsamts noch eine gewisse Zeit bestehenbleiben. Für den ordnungsmäßigen Abbau der Demobilmachungsbefugnisse, vornehmlich der von dem Demobilmachungsamt oder den Demobilmachungsorganen erlassenen Rechtsverordnungen war eine Übergangsperiode nötig. Sie war alsbald und energisch einzuleiten. Diese Aufgabe fiel dem Reichsministerium des Innern zu. Daß die Demobilmachungsorgane heute im Februar 1921 noch bestehen und von ihren Befugnissen immer noch Gebrauch machen, ist bedenklich und bedauerlich. Es ist das eines der vielen Zeichen für die in Deutschland heute bestehende Überorganisation der Behörden, die unnütz Geld verschlingt und unsagbare Reibungen hervorruft; noch ein Zeichen für vieles mehr, was hier nicht zu erörtern ist.

Der Verlauf der wirtschaftlichen Demobilmachung — nach dem aus eigener Kraft gegen eine Vielzahl mächtiger Gegner, 4¼ Jahre lang geführten Kriege — während des unter fast unausführbar erscheinenden Waffenstillstandsbedingungen sich vollziehenden Rücktransports einer Millionenarmee und einer überhastet vor sich gehenden militärischen Demobilmachung — während einer Revolution — ist eine kaum zu begreifende Leistung des deutschen Volkes. Denn das deutsche Volk, die deutsche Wirtschaft, hatte sich selbst demobil gemacht. Behörden mit ihren Anordnungen bedeuten in solchen Zeiten wenig. Sie dürfen da nur die Rolle des scharf beobachtenden, ab und an vorsichtig eingreifenden Arztes übernehmen. Solche Krisen muß ein Volkskörper allein überwinden. Von seiner Konstitution hängt es ab, ob ihm das gelingt. Die Jugendkraft des deutschen Volkes, der deutschen Wirtschaft siegte. Der Verlauf der wirtschaftlichen Demobilmachung ist ein Zeichen der unüberwindlichen Zähigkeit des prächtigen deutschen Unternehmertums und — daran können Revolutionserscheinungen nichts ändern — des urgesunden Geistes der einzig dastehenden deutschen Arbeiterschaft.

Letzten Endes aber ist dieser Verlauf zu danken der Disziplin und dem Sinne für Staatsordnung, die dem Volke einst anerzogen die großen Könige Preußens.

---

18. Abschnitt.

Valutaproblem und Rohstoffversorgung[1]).

Von Geheimem Regierungsrat Dr. **Schweighoffer**,

Geschäftsführer des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, Berlin.

Inhalt:

---

[1]) Die Zeitangaben sind auf den Zeitpunkt des Erscheinens dieses Bandes bezogen.

Die deutsche Valuta während des Krieges.

Am Ende des alten und am Anfang des neuen Deutschland steht der Krieg. Es gibt keinen Bestandteil der deutschen Wirtschaft, der nicht durch den verhängnisvollen Ausgang des Krieges in Mitleidenschaft gezogen wäre; bis in die äußersten Verästelungen der privaten Erwerbstätigkeit sind seine Einwirkungen fühlbar geworden. Die erste Folge der nach Eintritt des Kriegszustandes von Grund aus veränderten Bedingungen für Erzeugung und Verbrauch mußte eine beständig zunehmende Warenknappheit sein. Jeder Monat entzog neue Hunderttausende der gewohnten Friedensarbeit, die Ausrüstungs- und Unterhaltsbedürfnisse des Heeres wurden beständig größer, unaufhaltsam vollzog sich die Umstellung des Gegenstandes und der Zweckbestimmung der industriellen Arbeit, die bis dahin hinsichtlich ihrer Warenbezüge und des Warenabsatzes in lebhaften Auslandsbeziehungen gestanden hatte und sich nunmehr sehr bald ausschließlich auf inländische Hilfsquellen und in der Hauptsache auf e i n e n Abnehmer, die Heeres- und Marineverwaltung, angewiesen sah. Durch das Schwinden der Warenvorräte im Inland wurde jedoch die internationale Einschätzung des deutschen Geldwertes wenig oder gar nicht berührt. Die in jedem Kriege und erst recht in einem Kampfe von der Größe und Gewalt des Weltkrieges unvermeidliche Teuerung hielt sich durchaus in mäßigen Grenzen, solange die deutsche Heeres- und Wirtschaftskraft ungebrochen und, für alle Welt überraschend, unbegrenzt leistungsfähig aufrecht stand. Naturgemäß gingen die Schwankungen des Kriegsglückes an der Bewertung des deutschen Geldes nicht spurlos vorüber, aber nach zeitweiligen Rückschlägen traten mit neuen Erfolgen der deutschen Waffen sehr bald wieder Erholung und Erleichterung ein. Selbst das für den Ausgang des Krieges folgenschwerste Ereignis, der offene Anschluß der Vereinigten Staaten an die Entente, tat der deutschen Valuta zunächst keinen Abbruch. Das wurde erst anders, als in den neutralen Ländern, denen in wachsendem Maße zustatten gekommen war, daß ein gewaltiges Angebot von Markwechseln auf ein verhältnismäßig geringfügiges Devisenmaterial traf, das Vertrauen auf ein Kriegsergebnis, bei dem Deutschland zum mindesten seinen früheren Besitzstand behauptet hätte, zu schwinden begann. Reißend ging es dann bergab, als die Waffenstillstandsbedingungen bekannt wurden, als mit dem Kriegsende der völlige Zusammenbruch Deutschlands, beschleunigt durch die Stürme der Revolution, zur Gewißheit wurde.

Nach der jähen Wendung der Kriegslage gab es für Deutschland nur noch Passivposten, die auf seine Zahlungsbilanz drückten. An erster Stelle und von unmittelbarer Wirkung standen, mit sehr hohen Beträgen, und, soweit sie nicht bereits abgetragen sind, stehen noch die Schulden. die Deutschland während des Krieges in neutralen Ländern aufgenommen hat — im privaten Wege durch die Industrie, die im Auftrage des Reiches handelte — um Rohstoffe hereinzubekommen. Solche Passivposten sind ferner die Ablieferungsverpflichtungen auf Grund des Friedensvertrages (Kohle, Maschinen, Werkzeuge, Gold, Schiffe, Eisenbahnen), die Ungewißheit über die Höhe der von Deutschland zu zahlenden Kriegsschulden, der Verlust des größten Teiles des Besitzes an ausländischen Wertpapieren, die Zwangslage infolge der Ernährungsschwierigkeiten, die ungeheure Höhe der fundierten und der schwebenden Schulden, die immer ungünstiger werdende Handelsbilanz infolge regelloser, an keine Zollschranke gebundener und vom Feindbund planmäßig begünstigter Einfuhr und daneben einer beschränkten, in Rücksicht auf den Inlandsbedarf und Inlandspreis gebundenen Ausfuhr, nicht zuletzt die Steuer- und Wirtschaftsmethoden, die vielfach zu Kapitalflucht und Betriebsstillegung Veranlassung gegeben haben. Die wirtschaftliche Wiederannäherung zwischen den ehemals feindlichen Ländern ist über die ersten schwachen Ansätze noch nicht hinausgekommen. Das gilt in erster Linie für Frankreich, dem der Friedensvertrag noch immer ein Mittel zur Fortsetzung des Krieges gegen Deutschland ist, aber auch von den Vereinigten Staaten und von England, dessen Beschlagnahmeverzicht vom 16. Oktober 1920 neue schwere Eingriffe in deutsches Eigentum (Guthaben und Güter) auf britischem Grund und Boden keineswegs ausschließt. Ob es nach der vernichtenden Niederlage, die die Wilsonsche Politik durch das Wahlergebnis vom 2. November 1920 erlitten hat, nunmehr zu einem wirklichen ehrlich gewollten und ehrlich gehaltenen Frieden mit den Vereinigten Staaten kommen wird, bleibt abzuwarten.

Die Valuta als Gradmesser der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit einer Volkswirtschaft ist aber nicht nur ein Ergebnis nüchterner Rechnung, sie ist auch eine Sache des Vertrauens. Woher aber soll Vertrauen kommen zu einem Lande, das $1^1/_2$ Jahre lang von einer Parlaments- und Regierungskrise in die andere geworfen wurde und eigentlich beständig vor der Gefahr innerer Erschütterungen steht, dessen Wirtschaftsleben durch unaufhörliche Streiks sabotiert und durch Sozialisierungsmaßnahmen, die der parteipolitisch eingespannte Massenwille erzwingt, isoliert wird? Mit dem beständigen Sinken der Zahlkraft der deutschen Mark geht eine geradezu unheimliche Vermehrung der Zahlungsmittel Hand in Hand, der immer weniger und immer seltener reale Werte gegenüberstehen. Das Ausland zieht vermöge der weit überlegenen Kaufkraft seines Geldes aus Deutschland heraus, was nicht niet- und nagelfest ist, und nimmt darüber hinaus immobile Werte in Grundstücken und Gewerbebetrieben in Besitz. Die öffentlichen Unternehmungen in Deutschland, zu überaus kostspieligen Zuschußbetrieben geworden, erhöhen die allgemeine Notlage, statt sie zu erleichtern. So schwillt die papierne Kreditflut immer höher an und belastet den Passivsaldo unserer Zahlungsbilanz bis zur Unerträglichkeit. Das Kohlenabkommen von Spa hat diese Wirkung noch verschärft, da der dem Deutschen Reich für die Kohlenlieferung gewährte Preis weit hinter dem Wert in fremder Valuta zurückbleibt. Immer größere Teile der deutschen Ausfuhr werden infolgedessen in Anspruch genommen, um nur diese nach Milliarden Goldmark zählenden Verluste auszugleichen. Die Zwangslieferungen wirken wie eine Kette, die der deutschen Wirtschaft den Weg zu rüstigem Vorwärtsschreiten versperrt. Es würde zu weit führen, die Folgen des Spaabkommens für die Ausfuhr-Industrien im einzelnen darzulegen. Nur daran sei erinnert, daß die amtliche Denkschrift über die Zahlungsfähigkeit Deutschlands für die Wiedergutmachung, die auf der Internationalen Finanzkonferenz in Brüssel vorgelegt wurde, für das Jahr 1920 mit einem Passivsaldo der deutschen Handelsbilanz von 40—45 Milliarden Papiermark rechnet. Es kommt ferner hinzu, daß, seitdem das Clearing-Verfahren durch Ausgleichsämter gemäß den Bestimmungen des Friedensvertrages eingesetzt hat, in besonders empfindlicher Weise die Milliarden-Anforderungen, die zur Barabdeckung der Passivsalden der Vorkriegsverbindlichkeiten an den Devisenmarkt gestellt werden müssen, zu dem Fallen der Mark beigetragen haben.

Wirtschaftsverfall.

Ein niedriger und, wie es wiederholt geschah, sich stoßweise weiter erniedrigender Stand der Valuta birgt auch die größten innerpolitischen Gefahren, da die daraus ressortierenden Preis- und Lohnschwankungen jeden Versuch einer Konsolidierung der Verhältnisse von vornherein zum Scheitern verurteilen. Gegen die frühere deutsche Regierung muß der Vorwurf erhoben werden, daß sie versäumt hat, schon während der Kriegszeit durch eine weitblickende Steuerpolitik die Zukunft zu entlasten und auf die rechtzeitige Schaffung gesicherter Grundlagen für die industrielle und landwirtschaftliche Produktion Bedacht zu nehmen. In den leitenden Regierungskreisen hat man nur an die unmittelbaren Kriegsnotwendigkeiten, daran aber, welche Aufgaben der wie immer beschaffene Friedenszustand stellen würde, sehr wenig oder gar nicht gedacht. Es war ferner das Unglück Deutschlands, daß es im Gefolge der revolutionären Ereignisse einer unerprobten, den Aufgaben, die die Lage beim Waffenstillstand stellte, nicht entfernt gewachsenen Regierung überantwortet wurde, einer Regierung, die nur zu sehr als ihre Aufgabe betrachtete, die Leiden und Entbehrungen des Krieges so schnell wie möglich vergessen zu machen, die in den ersten Wochen nach der Revolution Geld mit vollen Händen ausgab, überhaupt eine völlig systemlose Geldwirtschaft trieb, während es umgekehrt ihre Pflicht gewesen wäre und energischer Maßnahmen bedurft hätte, um alle Kräfte auf die Vermehrung der Produktion und der Produktionsmittel zu vereinigen. Die Partei- und Gewerkschaftssekretäre, die die Revolution zu den höchsten Stellen der Reichs- und Staatsgewalt emporgetragen, steckten noch ganz in dem Bannkreis politischer Theorien und programmatischer Parteigrundsätze. Über dem heißen Bemühen, die sozialistischen Lehren von zwei Menschenaltern nunmehr in die Tat umzusetzen, wurde das Wichtigste übersehen, wurde die erste und nötigste Maßnahme zur wirtschaftlichen Wiederaufrichtung unterlassen. Das war die Notwendigkeit, gegenüber der stürmisch einsetzenden Einfuhr von Lebensmitteln und Luxuswaren

für Förderung und Belebung der Ausfuhrtätigkeit Sorge zu tragen, die wenigstens zum Teil die Wirkungen der kostspieligen Einfuhr hätte paralysieren können.

Erst als Deutschland am Ende seiner Kaufkraft war, machte das Ausland die Bewilligung weiterer Lebensmittelzufuhren davon abhängig, daß mit Arbeitserträgen Zahlung geleistet wurde. Hier tritt bereits der enge Zusammenhang zwischen Valuta und Rohstoffversorgung deutlich in Erscheinung. Mit dem letzten Rest unserer Kaufkraft kauften wir, was lediglich dem Verbrauch, oft einem überflüssigen Verbrauch diente. Bei einsichtsvoller Beschränkung auf den unmittelbar notwendigen Nahrungsmittelbedarf hätte die bei Kriegsende noch vorhandene Kaufkraft ausgereicht, um Rohstoffmengen hereinzunehmen, die, in Fabrikate umgesetzt, zur Vermehrung unserer Zahlungsmittel, zur Verbesserung unserer Valuta verwandt werden konnten. Statt dessen ergossen sich, begünstigt durch das „Loch im Westen", unabsehbare Einfuhrmengen nach Deutschland, die stürmisch verlangt und unbesehen bezahlt wurden, naturgemäß auf Kosten der Valuta, die immer weiterer Verschlechterung entgegentrieb. In den ersten Monaten des Jahres 1920, bevor es gelungen war, den Widerstand der Entente gegen die Schließung der Bresche in unserer Zollgrenze und Zollhoheit, der gegen die Bestimmungen des Friedensvertrages und des Rheinlandabkommens verstößt, allmählich zu entkräften, steigerte sich von Tag zu Tag durch das Ausströmen der Mark die Passivität unserer Handelsbilanz. Den unmittelbar fälligen Forderungen der fremden Kaufleute standen im Ausland keine oder weit geringere Zahlungsverpflichtungen gegenüber, so daß die zur Bezahlung der Einfuhr benötigten Devisen, die noch dazu, wie erwähnt, in ganz ungenügender Zahl am Markt waren, fortlaufend teurer bezahlt werden mußten. Nach Wiederherstellung der Zollgrenze im Westen etablierte sich ein Schmuggelbetrieb im großen, und nach wie vor wird dadurch, daß eine geregelte Ein- und Ausfuhrpolitik unmöglich gemacht ist, unsere Valuta aufs schwerste zerrüttet.

So rapid griff die Entwertung der deutschen Valuta um sich, so wenig wurde ihr durch eine zielbewußte Exporttätigkeit entgegengearbeitet, daß die deutsche Regierung sehr bald zu dem Auskunftsmittel der Reichszuschüsse greifen mußte, um die Preise der notwendigen Nahrungsmittel der mit der Entwertung des Geldes sinkenden Kaufkraft der breiten Bevölkerungsschichten anzupassen. Wieder wurde übersehen, daß Valuta, Rohstoffbezug und Rohstoffverarbeitung in engster Wechselwirkung stehen. Die verhängnisvollen Folgen konnten nicht ausbleiben. Die in den Verkehr gebrachten gewaltigen Mengen neuer Geldzeichen mußten preissteigernd wirken und in weiterer Folge zu noch größerer Entwertung des Geldes, zu erneuter Verteuerung der Einfuhr führen. Weil die Schaffung produktiver Gegenwerte so gut wie ganz unterblieb, gleichzeitig aber der Ausverkauf der im Inland noch vorhandenen oder aus heimischen Rohstoffen hergestellten Waren sehr bald stürmischen Charakter annahm, wurde schließlich auch das Vertrauen derjenigen Finanz- und Wirtschaftskreise im neutralen Ausland untergraben, denen die gewerblichen Leistungen Deutschlands im Kriege gezeigt hatten, wessen die deutsche Arbeitskraft bei richtiger Anleitung und rechtzeitiger Auswertung fähig gewesen wäre. Im schärfsten Gegensatze zu der zentralisierten und konzentrierten Zusammenfassung aller produktiven Kräfte unter kriegsgesetzlicher Ausschaltung der Hemmungs- und Störungsfaktoren des Wirtschafts- und Klassenkampfes sahen die Neutralen jetzt eine ununterbrochene Kette von Arbeitskämpfen, die zur Auflösung aller wirtschaftlichen Ordnung zu führen drohten. So gingen der deutschen Industrie wertvolle Auslandsaufträge verloren und das wachsende Mißtrauen gegen die in Deutschland herrschenden Wirtschaftszustände und Wirtschaftsmethoden senkte die deutsche Valuta weiter bis nahe an den Nullpunkt hinab.

In der Folge hat es dann, besonders in der allerjüngsten Zeit, starke Valutaschwankungen gegeben. Wurde die Meinung im Ausland für die Mark durch das Bekanntwerden der ungeheuren Fehlbeträge im Haushalt des Reiches und der Milliardenkosten des Besatzungsheeres und dann wieder durch das Bestehen auf restlose Durchführung des Friedensvertrages seitens der beiden Westmächte ungünstig beeinflußt, so war eine Besserung zu beobachten, als die Gefahr einer Zwangsanleihe als abgewendet gelten konnte und die amerikanische Präsidentenwahl Hoffnungen auf eine günstigere Gestaltung des Verhältnisses zu Deutschland, insbesondere auf Wiederherstellung der deutschen Eigentumsrechte in Amerika eröffnete. Auch die Einsetzung eines Verstän-

digungsausschusses für die Frage der Sozialisierung des Steinkohlenbergbaus, dessen Arbeiten bisher freilich ein positives Ergebnis nicht geliefert haben, dürfte im Ausland zugunsten der Markbewertung gebucht worden sein.

Wiederaufbau der Wirtschaft.

Die Aktivseite unserer Zahlungsbilanz, vor dem Kriege der sichtbare Ausdruck erfolgreicher Wirtschaftsarbeit und mit Fug unser Stolz, ist in einer nahezu hoffnungslosen Verfassung. Nur ein Weg kann Besserung herbeiführen, die Vermehrung der Produktion in Stadt und Land. Aber sie ist nur zu einem verhältnismäßig kleinen und angesichts unserer Wiedergutmachungs- und Wiederaufbauverpflichtungen gänzlich unzureichenden Teile aus eigener Kraft möglich, selbst wenn die grundsätzliche Forderung, daß die Arbeitsleistung und der Arbeitsertrag gesteigert werden müssen, endlich seitens der Arbeiterschaft Zustimmung und willige Erfüllung findet. Auf die Industrie fällt die Hauptlast der Opfer und das Schwergewicht der Leistungen, die der verlorene Krieg dem deutschen Volke auferlegt. Wenn Deutschland den ihm verbliebenen Besitzstand erhalten und von der Bevormundung und den Kosten der fremden Besatzungsbehörden frei werden will, so ist es in erster Reihe die gewerbliche Arbeit, die die Mittel zu beschaffen hat, damit die Lieferungs- und Zahlungsverpflichtungen aus dem Friedensvertrag erfüllt werden können. Daher ist die Warenausfuhr nicht mehr bloß eine Existenzfrage für einen Teil der deutschen Arbeiterschaft, nicht mehr bloß ein gewichtiger Faktor in der Handels- und Zahlungsbilanz Deutschlands, sie ist eine Existenzfrage für das deutsche Volk in seiner Gesamtheit.

Eine erfolgreiche Ausfuhrtätigkeit, die in absehbarer Zeit einen Überschuß über die trotz allen Einschränkungen und Entbehrungen außerordentlich großen Einfuhrmengen ermöglicht, ist nicht denkbar ohne ausreichende Rohstoffversorgung. Mit einem Auslandskredit, selbst wenn er unter günstigen Bedingungen geboten würde, ist es allein nicht getan. Zudem ist eine schlechte Valuta ein schlechter Geldvermittler. Ausländischer Kredit würde auch nur dann gewährt werden und nur dann eine Besserung der Valuta des Kreditempfängers herbeiführen können, wenn für den Kreditgeber die Gewißheit besteht, daß Deutschland den übernommenen Zins- und Tilgungsverpflichtungen nachkommen kann. Zu der Mehrarbeit, die das deutsche Volk auf sich nehmen muß, muß also hinzukommen der gesicherte Bezug von Rohstoffen, der unter erträglichen Bedingungen in verständnisvoller Anpassung an die besonderen Arbeitsgebiete und die Absatzmöglichkeiten der deutschen Ausfuhrindustrie gewährt wird. Die Hauptsache ist für uns, daß möglichst viel und möglichst vorteilhaft exportiert wird.

Rohstoffversorgung und Kapitalbeschaffung.

Was die inländischen Rohstoffe anlangt, so steht es in erster Linie bei der Arbeiterschaft, durch erhöhte Arbeitsleistungen die Produktion zu steigern. Kohle und Kali sind die entscheidenden Motoren der gesamten industriellen Tätigkeit, des Verkehrs und der landwirtschaftlichen Arbeit, im Exportwege wandeln sie sich zu wertvollen, die Valuta günstig beeinflussenden Zahlungsmitteln. Anfang März 1920 hatten größere Kaliverladungen nach Amerika sofort eine merkliche Steigerung des Markkurses zur Folge. Zur Zeit (November/Dezember 1920) übersteigen die Preise ausländischer Rohstoffe in vielen Fällen die deutsche Kaufkraft, die infolgedessen auf Kosten der Gesamtbevölkerung gestützt und gestärkt werden muß. Es ist das auch politisch ein bedenkliches Mittel; vor allem aber wächst die Schuldenlast, und die Valutaschwankungen, die in Kauf genommen werden müssen, erschweren immer wieder die Befreiung aus dem Wirtschafts- und Valuta-Elend. Hinsichtlich der Einfuhr ausländischer Rohstoffe hat der Ständige Valutaausschuß in den Leitsätzen, in denen die Ergebnisse der Beratungen des Ausschusses vom 8. Januar 1920 zusammengefaßt sind, den Standpunkt vertreten, daß vor allem angestrebt werden muß, die kostspielige Einfuhr von Lebensmitteln und Luxuserzeugnissen durch eine solche landwirtschaftlicher Rohstoffe, insbesondere von Futter- und Düngemitteln, zu ersetzen. In konsequenter Durchführung dieses Standpunktes wird in den Leitsätzen an den Einfuhrverboten für alle Halb- und Fertigwaren festgehalten, unbegreiflicherweise aber auch Wiederherstellung der allgemeinen Einfuhr-

verbote für Rohstoffe befürwortet. Darin liegt eine überaus kurzsichtige und durch nichts gerechtfertigte Zurücksetzung der Industrie gegenüber der Landwirtschaft. Was die landwirtschaftlichen Rohstoffe für die Volkskraft und die Arbeitsfähigkeit, sind die industriellen Rohstoffe für die Volkswirtschaft und den Arbeitsertrag. Jedenfalls hat die Industrie vollgültigen Anspruch auf unbedingt gleichmäßige Berücksichtigung bei der Rohstoffversorgung.

Es bedeutet immerhin eine Einschränkung des allzusehr in den Vordergrund gestellten finanziellen Gesichtspunktes, wenn der Ständige Valutaausschuß in einer späteren Erklärung dahin Stellung nimmt, daß die Rohstoffeinfuhr auf das Maß beschränkt werden müsse, das der Verarbeitungsmöglichkeit der Industrie entspricht. Da die Verarbeitungsmöglichkeit zu einem sehr erheblichen Teile von der Verfügbarkeit inländischer Rohstoffe, insbesondere Kohle, abhängt, liegen Verantwortung und Entscheidung auch hier wesentlich bei den gewerblichen Arbeitern. Sie haben es in der Hand, daß die inländischen Rohstoffe in größeren Mengen gefördert und voll ausgenutzt werden, daß die Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten gesteigert, gewinnbringende Exporte erzielt und mit ihren Gegenwerten die fremden Wechselkurse ermäßigt werden. Auf diesen Zusammenhang zwischen Valutagestaltung und Rohstoffversorgung hat auch der frühere Reichsfinanzminister Erzberger, in seiner Äußerung über das Memorandum der im Haag abgehaltenen Konferenz von Finanzleuten und Nationalökonomen verschiedener Länder, ausdrücklich hingewiesen: eine der Vorbedingungen für die Steigerung der produktiven Arbeit, die allein die Möglichkeit der Selbsthilfe bietet, sei die Belieferung mit Rohstoffen. Bekanntlich ist auch bereits ein erster praktischer Erfolg nach dieser Richtung zu verzeichnen. Durch das Finanzabkommen mit Holland ist dem Deutschen Reich ein langfristiger Kredit von 200 Millionen Gulden gewährt, wovon 60 Millionen für den Ankauf von Lebensmitteln in Holland selbst und 140 Millionen zum Ankauf von Rohstoffen in beliebigen Ländern Verwendung finden sollen. Angesichts der erdrückenden Schwierigkeiten unserer Finanzlage wird allerdings auch dieser wertvolle Warenkredit eine merkbare und vor allem nachhaltige Erleichterung der deutschen Valuta nicht bringen können.

Auslandskredite drücken auf den inländischen Geldwert und Preisstand. Entlastung kann nur eintreten, indem die aufgenommenen Darlehen zurückgezahlt werden. Wir müssen also exportieren, nicht nur, um Waren kaufen zu können, sondern auch um den Preisstand des Inlandsmarktes zu verbessern, von dem wieder der Stand unserer Valuta am Auslandsmarkt abhängt. Auch aus diesem Grunde muß ein möglichst hoher Grad der Ausfuhrsteigerung angestrebt werden. Stets aber müssen wir der Abhängigkeit von den Bestimmungen des Friedensvertrages, die unser ganzes Wirtschaftsleben bis in seine letzten und feinsten Betätigungsformen durchdringen, uns bewußt bleiben. Der „Manchester Guardian“ schrieb kürzlich: „Deutschland kann nur eine ungeheure Entschädigung zahlen, wenn es eine ungeheure Ausfuhr hat, d. h. wenn es ungeheure Mengen billiger Waren auf die auswärtigen Märkte wirft, was wir nicht verhindern können, ohne Deutschlands Zahlungsvermögen einzuschränken.“ In den Ententeländern wird man sich daher der Aufgabe, die Rohstoffversorgung Deutschlands in geregelte Bahnen zu leiten, nicht entziehen können.

Angesichts der entscheidenden Rolle, die die Warenausfuhr im Kampfe gegen Valutanot und Preisteuerung zu spielen hat, muß der Rohstoffeinfuhr eine ganz andere Bedeutung beigelegt werden, als es seitens des Valutaausschusses geschehen ist. Einen so unbestimmten, beständigem Wechsel unterliegenden Begriff wie die Verarbeitungsmöglichkeit der Industrie für das Maß der Rohstoffeinfuhr zugrunde zu legen, könnte vielleicht in normalen Zeiten möglich sein. Aber Valuta- und Wirtschaftsnot haben eine Zwangslage geschaffen, die unbekümmert um alle früheren Erfahrungstatsachen ihre eigenen Gesetze vorschreibt. Der allgemeine Warenhunger lechzt nach Befriedigung und die industrielle Produktion wird sich die günstige Konjunktur sicherlich nicht entgehen lassen, wenn ihr nur die nötigen Rohstoffe geliefert werden. Das kann im Rahmen des Versailler Vertrages geschehen, der in Artikel 235 bestimmt, daß aus der Summe von 20 Milliarden Mark Gold, die Deutschland in Anrechnung auf die noch nicht feststehende endgültige Wiedergutmachungsschuld bis 1. Mai 1921 zu zahlen hat, diejenigen Mengen von Nahrungsmitteln und Rohstoffen, die von den Regierungen der alliierten und assoziierten Hauptmächte für nötig gehalten werden, um Deutschland die Möglichkeit zur Erfüllung seiner Verpflichtungen zur Wiedergut-

machung zu gewähren, mit Genehmigung der genannten Regierungen bezahlt werden können. Nach § 9 der Anlage 1 zum Kapitel „Wiedergutmachungen" hat der Wiedergutmachungsausschuß, der im Rahmen des Friedensvertrages die alleinige Vertretung der Gesamtheit der alliierten und assoziierten Regierungen zur Empfangnahme usw. der von Deutschland zu leistenden Zahlungen ist, auf Antrag der deutschen Regierung alle Ausführungen und Beweise anzuhören, die von Deutschland hinsichtlich aller seine Zahlungsfähigkeit betreffenden Fragen vorgebracht werden. Unter Bezugnahme auf diese Zusagen hat der Ständige Valutaausschuß die Reichsregierung ersucht, ehestens mit dem Wiedergutmachungsausschuß in Verbindung zu treten, um aus denjenigen Waren, Schiffen, Wertpapieren und sonstigen Werten, die auf Grund des Friedensvertrages bereits abgeliefert sind, die Mittel zu erhalten, die zur Ernährung und Wirtschaftsführung des deutschen Volkes auch bei stärkster Einschränkung des Konsums unbedingt nötig sind. Ferner ist Deutschland vorstellig geworden, um mehrere Hunderttausend Tonnen Schiffsraum zu erlangen.

Der ausschlaggebende Faktor für die Wirtschaftsführung des deutschen Volkes ist die Hebung der Valuta. Gelänge es nicht, den Besitz des Auslandes an deutschen Marknoten, der im Februar 1920 von amtlicher Seite auf mindestens 17 Milliarden Mark, in der amtlichen Denkschrift über die Zahlungsfähigkeit Deutschlands für die Wiedergutmachung (September 1920) bereits auf 25 Milliarden Mark geschätzt wurde, fortschreitend zu vermindern — nur durch Absatz von Erzeugnissen deutscher Arbeit auf ausländischen Märkten kann das geschehen — so würde trotz allem Arbeitswillen und bei aller Tüchtigkeit der Arbeitsleistung der völlige Zusammenbruch nicht aufzuhalten sein. Mit einem so ungeheuren Besitz an Markwerten hat das Ausland unsere Valuta vollständig in der Hand. Eine schlechte Valuta wirkt wie eine Kette von Aderlässen, die unentrinnbar zum Tode des erschöpften Kranken führen müssen. Bei der Bereitstellung von Mitteln aus den bereits zur Ablieferung gebrachten Milliardenwerten muß daher versucht werden, auch das Versprechen der Rohstoffbelieferung zur Einlösung zu bringen.

Nicht allein, daß dann Handel und Wandel belebt werden; es wird sich auch eine allgemeine Erleichterung der Wirtschaftsführung einstellen, zunächst in der Abnahme der Arbeitslosigkeit und der durch sie verursachten Ausgaben, ferner in einer Steigerung des Arbeitsertrages, die der Erfüllung unserer Zahlungsverpflichtungen zustatten kommt, vor allem aber in der Gewinnung hochwertiger Zahlungsmittel statt der mit der uferlosen Vermehrung des Notenumlaufes immer tiefer im Wert sinkenden papiernen Geldzeichen. Das Reich muß endlich wieder zu einer soliden Finanzwirtschaft zurückkehren, es muß aufhören, mit Schulden, die es in Gestalt von Schatzwechseln aufnimmt, neue Schulden in Form von Banknoten zu kreditieren. Die Reichsregierung muß ferner mit einem System bevormundender Kontrolle brechen, das die wirtschaftliche Initiative lähmt und den Weg der Selbsthilfe versperrt. Die Eisen- und Stahlindustrie hat während des Krieges für Erzkäufe im neutralen Ausland sehr bedeutende Kredite aufnehmen müssen, um den Munitions- und Waffenbedarf des Heeres befriedigen zu können. Um diesen Verpflichtungen nachzukommen und die Beschaffung der für die Bezahlung ausländischer Rohstoffe benötigten Mittel zu erleichtern, sind die Eisen- und Stahlwerke dazu übergegangen, von ihren inländischen Abnehmern, soweit diese Fertigerzeugnisse exportieren, für einen Teil der gelieferten Rohstoffe Zahlung in ausländischen Devisen zu beanspruchen. Diese Verpflichtung trifft ohne Zweifel viele belieferte Werke der weiterverarbeitenden Industrie sehr schwer. Die Maßnahme ist aber trotzdem ein geeignetes Mittel, den Weg für weitere Rohstoffbezüge freizumachen und die deutsche Valuta nachhaltig zu stärken. Derartige Akte der Selbsthilfe müssen in erster Linie unter dem Gesichtspunkt beurteilt werden, daß in der Lage, in der wir uns befinden, Rettung allein durch die wirtschaftlichen Kräfte gebracht werden kann.

Aus diesem Grunde bedarf es weiser Mäßigung bei der Erfassung der Valutagewinne der Exporteure durch Erhebung von Ausfuhrabgaben. Dank dem einmütigen Widerspruch der beteiligten Industriekreise ist es schließlich zu einer wesentlichen Ermäßigung der Abgabetarife gekommen, allerdings erst, als ein völliger Umschwung der Verhältnisse, die im Spätherbst 1919 zu dem Gedanken einer sozialen Abgabe Veranlassung gegeben hatten, eingetreten war und das Ausfuhrgeschäft dicht vor dem Erliegen stand. Der Reichsverband der deutschen Industrie hat seine Stellungnahme gegen die Einführung von Ausfuhrzöllen, die dazu dienen sollen, die Ausfuhr-

preise dem Stande der deutschen Valuta anzupassen, wie folgt begründet: „Solche Zölle würden mit der wichtigsten und dringlichsten weltwirtschaftlichen Aufgabe Deutschlands, durch die Ausfuhr seiner Fabrikate die Lasten des Friedensvertrages abzubürden, im schärfsten Widerspruch stehen. Sie würden aber auch ihren Zweck, die Preise der Ausfuhr auf Weltmarkthöhe zu bringen, nicht erreichen, weil sie entweder zu hoch oder zu niedrig sein würden. Es ist technisch nicht möglich, die Ausfuhrzölle den Bedürfnissen der einzelnen Ausfuhrindustrien anzupassen, und es ist politisch nicht möglich, die Ausfuhrzölle nach der Valuta der einzelnen Exportländer abzustufen."

Die einseitige Auffassung, als könnten Valutaschwierigkeiten lediglich durch finanzielle Maßnahmen behoben werden, ist entschieden abzulehnen. Einer überaus kapitalkräftigen und durch die enorme Kaufkraft der eigenen Valuta außerordentlichen begünstigten Auslandskonkurrenz gegenüber muß die deutsche Industrie große Mittel zur Verfügung haben, um den Wettbewerb mit Aussicht auf Erfolg auf sich nehmen zu können. Es kommt hinzu, daß die früher feindlichen Länder nach wie vor die Absicht erkennen lassen, ihre Vormachtstellung auf wirtschaftlichem Gebiete, insbesondere hinsichtlich der Verteilung und Verwertung von Rohstoffen, rücksichtslos auszunützen. Erst in letzter Linie und insoweit, als es den eigenen Interessen der Ententeländer entspricht und ein gefahrdrohendes Erstarken der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands nicht befürchten läßt, soll Deutschland mit Rohstoffen bedacht werden. Diesen Standpunkt hat der Oberste Rat der Alliierten auf der Wirtschaftskonferenz in London (Anfang März 1920) eingenommen. Die Vorschläge gingen dahin, die von Deutschland nach dem Versailler Vertrag zu fordernden Entschädigungen zu einem relativ frühen Zeitpunkte endgültig festzusetzen unter Rücksichtnahme auf die Produktionskraft und die Zahlungsfähigkeit Deutschlands. Es wurde weiter vorgeschlagen, Deutschland die verfügbaren Vorräte an Rohmaterialien zu liefern, vorausgesetzt, daß die Neutralen bereit sind, diese Einfuhr zu finanzieren. Jedoch sind bisher, auch auf der im Dezember 1920 begonnenen Brüsseler Konferenz in der Wiedergutmachungsfrage, keinerlei bindende Zusicherungen zustande gekommen. Nach alledem bleibt für Deutschland nur die Möglichkeit, die wenigen freien Rohstoffmengen an sich zu ziehen. Da diese nach Lage der Dinge überaus stark umworben sein werden, darf auch aus diesem Grunde die Kapitalkraft der deutschen Wirtschaftskreise durch Ausfuhrabgaben nicht bis zu einem Grade geschwächt werden, der dem zwingenden Gebote der Ausfuhrsteigerung widerstrebt und damit die wirtschaftlichen Interessen aufs schwerste schädigt.

Kreditnot und Kredithilfe.

Für die Aufgaben der Valutahebung und der Rohstoffversorgung ist die Verfügbarkeit ausreichender Betriebskapitalien von größter Bedeutung. Die wichtigsten Rohstoffe (insbesondere Kohle und Eisen) stehen infolge der auf einen geringen Bruchteil des Friedenswertes gesunkenen Kaufkraft des deutschen Geldes so hoch im Preise, daß sie mit eigenem Kapital nicht mehr gekauft werden können. Mittlere oder gar kleine Betriebe sind dazu völlig außerstande. Gleich ungünstig ist es um die Kapitalbeschaffung aus dem Auslande bestellt. Der einzelne Kreditnehmer bietet nicht genügend Sicherheit. Das allgemeine Mißtrauen gegen die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland ist nach wie vor sehr rege und erhält durch plötzlich auftretende verhängnisvolle Störungen, wie durch die unsinnige gegenrevolutionäre Bewegung vom 13. März, immer wieder neue Nahrung. Bei dieser Sachlage verdient der Vorschlag des Großindustriellen Dr. H. Jordan-Mallinckrodt, eine Kreditorganisation der Erwerbsstände mit einer breiten Haftungsgrundlage zu schaffen, wodurch das Risiko des Kreditgebers auf einen großen Personenkreis verteilt wird, ernste Beachtung. Das Reich muß seinen Kredit und seine Mittel zur Beschaffung von Lebensmitteln in Anspruch nehmen; es ist überdies in seiner Bewegungsfreiheit durch den Friedensvertrag behindert. So entstand der Gedanke, durch freiwilligen Zusammenschluß der Angehörigen des Handels, der Industrie und der Landwirtschaft, die Unterlagen für einen Auslandskredit zu schaffen. Durch ihn sollen diejenigen Rohstoffe, Dünger- und Kraftfuttermittel, bezahlt werden, für welche die Beträge der durch den Export hereinkommenden Devisen nicht ausreichen. Wenn die Erwerbsstände als die Träger der Goldwerte sich nicht zur Beschaffung der Rohstoffe aus dem Auslande und nur

hierfür zusammenfinden, so rückt die Gefahr näher, daß das Reich, nachdem es die eigene, noch für Anleihen geeignete Unterlage, wie Eisenbahnen, Zölle verpfändet hat, in der Notlage auf Kohlen, Kali, Grundstücke, auf Fabriken und Waren wird zurückgreifen müssen, die einmal verpfändet, uneinbringlich dem Eigentümer und dem Lande entrückt sind, da die Möglichkeit einer Auslösung dieser Pfänder fehlen wird.

Die Form der Zusammenschließung ist so gedacht, daß ein wesentlicher Teil der Mitglieder der Industrie, des Handels und der Landwirtschaft Verpflichtungsscheine etwa in Höhe von 10 bis 15% des Vermögens, zeitlich und zwecklich begrenzt, ausstellt und bei der Allgemeinen Credit-Gesellschaft (ACG) hinterlegt.

Die Haftungsverpflichtung der Mitglieder der Erwerbsstände, das eigene Kapital in Höhe von 100—200 Millionen Mark und die aus der zugesagten Angliederung der Devisenbeschaffungsstelle, wie aus Zuweisungen von Teilen der Exportabgaben, entstandenen Vermögenskomplexe bilden die Unterlagen für den Auslandskredit der ACG. Der Industrielle oder Kaufmann, der ausländische Waren beziehen will, hat sich wie bisher mit seinem Bankier oder derjenigen Organisation, bei der er bisher seine Kreditangelegenheiten erledigte, über den zur Zahlung der Auslandsware erforderlichen Kredit zu verständigen. Auf Grund dieser Verständigung hinterlegt der Importeur bei der ACG. einen Wechsel mit zwei Unterschriften und beauftragt dieselbe, für ihn die Zahlung in Auslandswährung und am aufzugebenden Termin gegen Aushändigung der Dokumente zu leisten, was seitens der ACG. am Zahlungstage je nach ihren Dispositionen durch Barzahlung oder in Dreimonatsakzepten geschieht. Die Dokumente werden dem Antragsteller gegen Zahlung seines Depotwechsels ausgehändigt. Hieraus ist ohne weiteres ersichtlich, daß die ACG. nicht die Tätigkeit und die Aufgaben des Bankiers ersetzt, sondern lediglich Kredite schafft, die sie zur Verfügung der Banken und Bankiers und ihrer Klientelen für Warenbezüge hält. Das Risiko der ACG. ist ein begrenztes, da sie nur gegen Dokumente Verbindlichkeiten in fremder Währung eingeht und solche auch nur wieder aushändigt gegen Zahlung des Gegenwertes in Mark. Die ACG. hat nicht einen Erwerbszweck, sondern begnügt sich mit einer bescheidenen Verzinsung für das investierte Kapital von vielleicht 5—6%, während alle anderen Erträgnisse angesammelt werden, um zunächst die Kreditbasis zu erweitern und letzten Endes der Allgemeinheit zugute zu kommen.

Nach dem Jordanschen Plan sollen sich also die Erwerbsstände den Auslandskredit selbst verschaffen und zwar auf der Grundlage ihrer Besitzwerte, die für die ausländischen Kreditgeber größere Sicherheiten bieten als staatliche Eigentumswerte, mit denen überdies das Reich angesichts der Bestimmungen des Friedensvertrages nicht frei schalten kann. Von verschiedenen Seiten, insbesondere auch in der vom Reichsverband der Deutschen Industrie eingesetzten Kommission sind die Jordanschen Vorschläge als eine besonders geeignete Grundlage bezeichnet und ihre baldige Durchführung befürwortet worden. Unter allen Umständen ist der von Dr. Jordan in Aussicht genommene Weg, der die Unterlage für den Kredit nicht durch Verpfändung, sondern durch Garantiescheine schaffen will, einem im Reichswirtschaftsministerium ausgearbeiteten Plane vorzuziehen, der dahin geht, eine Zentrale für Kapitalbeschaffung zu errichten, die eine Mischung von Staats-, Industrie- und Bankgarantie darstellt und auf der Basis gemeinwirtschaftlicher Regelung unter beherrschendem Gesichtspunkte der produktiven Erwerbslosenfürsorge und praktischer Heranziehung der Deutschen Giro-Zentrale sich aufbauen soll. Es wäre mehr als fraglich, ob sich eine solche „Treuhandbank" der deutschen Wirtschaft im Auslande Vertrauen erwerben, ob sie nicht vielmehr die Begehrlichkeit des Auslandes steigern würde. Industrie und Handel würden darin nur eine neue Art von Bevormundung und Maßregelung zu sehen vermögen, während eine Beeinträchtigung der Arbeitsfreudigkeit und Betätigungsfreiheit des Unternehmertums, das die Nation einem neuen wirtschaftlichen Aufstieg entgegenführen soll, unter allen Umständen vermieden werden muß. Industrie und Handel und ebenso die Reichsbank haben sich gegen die Gründung einer Wirtschaftsbank ausgesprochen, die mit Reichsmitteln arbeiten würde. Im übrigen hat in der Reichstagssitzung vom 29. November Reichwirtschaftsminister Dr. Scholz erklärt, daß das Projekt einer selbständigen Reichswirtschaftsbank von der Reichsregierung nicht verfolgt worden ist. Dagegen sei die Regierung mit Beteiligung des Reichswirtschaftsrats, dessen Produktionskreditausschuß einstimmig Hilfsmaßnahmen gegen die kommende Kreditnot als notwendig

bezeichnet hat und unter Mitwirkung von Sachverständigen praktische Vorschläge ausarbeiten will, in Erwägungen darüber eingetreten, wie in gemeinschaftlicher Arbeit der Reichsbank, der Deutschen Giro-Zentrale und der Privatbanken, nötigenfalls unter finanzieller Beteiligung des Reiches, ein Weg gefunden werden könne, der dem erhöhten Kreditbedürfnis der Industrie, soweit es berechtigt ist, abhilft. Auch dieses sogenannte Hilfsfonds-Projekt hat die Reichsbank in ihrer Denkschrift über Maßnahmen gegen die Kreditnot für undurchführbar und praktisch erledigt erklärt. Das Ergebnis der schwebenden Verhandlungen bleibt abzuwarten. Der Gedanke, die Einrichtung der Giro-Zentrale anzugliedern, geht vor allem darauf zurück, daß die Städte mit ihren Industrien auf Gedeih und Verderb verbunden sind. Demgemäß würde sich in weitem Umfange die Notwendigkeit ergeben, die Anlage der aus den Sparkassen und Gemeinden stammenden Beträge in der Industrie durch Reichsgarantie mündelsicher zu machen.

Jedenfalls ist der Wiederaufbau des deutschen Auslandskredits eine der ersten Vorbedingungen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau überhaupt. Bei Erörterung der verschiedenen Projekte in der ersten ordentlichen Mitgliederversammlung des Reichsverbandes der Deutschen Industrie im Frühjahr 1920 wurde die Befürchtung geäußert, daß bei der praktischen Ausgestaltung einer Kreditorganisation abseits liegende und weitergehende Ziele verfolgt werden würden und daß dann der eigentliche Zweck, die Arbeitsfähigkeit der deutschen Erwerbsstände und die Beschäftigung der deutschen Arbeiterschaft sicherzustellen, nicht erreicht würde. Es muß im Gegenteil alles geschehen, um das geplante Kreditinstitut mit solchen Bürgschaften auszustatten, daß das Ausland keinerlei Bedenken trägt, die geschäftlichen Beziehungen zu Deutschland aufzunehmen und den Aufgaben des Instituts entsprechend zu gestalten. Dazu erscheint vielleicht der von einem der Berichterstatter auf der Tagung des Reichsverbandes empfohlene Weg geeignet, der dahin geht, gemeinwirtschaftliche Werte, die durch eine sozialisierende Steuergesetzgebung der privaten Wirtschaft entzogen werden und trotz ihrem Charakter als einmalige Einnahmen zur Verminderung des Fehlbetrages im ordentlichen Haushalt des Reiches benutzt werden, der Kreditorganisation für den Wiederaufbau zuzuführen und ihr dadurch eine unantastbare Garantie zu verschaffen. Die internationale Finanzkonferenz in Brüssel hat empfohlen, eine internationale Organisation zu bilden und zur Verfügung solcher Staaten zu stellen, die den Wunsch haben, Kredit zur Bezahlung wichtiger Einfuhren in Anspruch zu nehmen. Diese Staaten würden dann die Garantien bekanntmachen, die sie als Kreditsicherheiten stellen können, und mit der internationalen Organisation dahin übereinkommen, unter welchen Bedingungen die Garantien verwaltet werden sollen. Die auf Grund dieser Garantien geschaffenen Schuldverschreibungen würden als Sicherheit für die in Höhe der Kosten der Waren gewährten Kredite dienen. Die vom Rat des Völkerbundes zu ernennende, aus Finanzleuten und Geschäftsmännern von internationalem Rufe zusammenzusetzende Kommission würde nach Prüfung der von den beteiligten Regierungen bezeichneten materiellen Sicherheiten den Goldwert der Kredite festzusetzen haben, die sie auf Grund der Garantien genehmigen würde; sie würde die Ausgabe von Obligationen zur Sicherung der Einfuhrkredite zu regeln und die Einkünfte aus den gegebenen Sicherheiten nach bestimmten Richtlinien für den Dienst der Obligationen zu verwenden haben. Die Einzelheiten des Projekts sind in dem deutschen Weißbuch „Die internationale Finanzkonferenz in Brüssel vom 24. September bis 8. Oktober 1920", S. 38ff. mitgeteilt. Neuerdings verlautete gerüchtweise, daß sich amerikanische Bankengruppen mit dem Plan einer großzügigen Kreditgewährung in Deutschland trügen, wobei das beschlagnahmte deutsche Eigentum in den Vereinigten Staaten, dessen Wert an 600—700 Millionen Dollar heranreichen dürfte, als Sicherheit dienen sollte[1]). Wenn ein solcher Kredit zustande käme, würde in Kauf genommen werden müssen, daß entsprechend hohe deutsche Eigentumswerte dauernd in amerikanischem Besitze verblieben. Wie dem auch sei, in irgendeiner Form muß jedenfalls die Aufgabe der Wiederherstellung des deutschen Auslandskredits gelöst werden.

Durchaus zutreffend wird in der Denkschrift des Herrn Dr. Jordan die Verschlechterung der europäischen Währungen darauf zurückgeführt, daß viele Länder wegen des Mangels an Lebensmitteln und Rohstoffen nicht annähernd genug ausführen können, um die erforderlichen Zahlungs-

[1]) Nach einer Meldung des „Berl. Tagebl." vom 13. Januar 1921 soll ein entsprechenden Gesetzantrag des Abgeordneten Stevenson das Repräsentantenhaus bereits passiert haben.

mittel bereitzustellen. Hiermit ist aber auch ausgesprochen, wie eine Lösung des Valutaproblems für Deutschland gefunden werden kann: durch rechtzeitige und ausreichende Rohstoffzufuhren für Industrie und Landwirtschaft, deren steigende Arbeitserträge einerseits die Abhängigkeit vom Auslande vermindern, andererseits die Voraussetzungen für erhöhte Ausfuhr und bessere Zahlungsmittel schaffen. Auch die Ausgabe von Vorzugsaktien, die neuerdings vielfach zur Abwehr der Überfremdungsgefahr Anwendung findet, kann als eine Fürsorgemaßnahme in Betracht kommen, um in Fällen des Bedarfs die Möglichkeit schneller Beschaffung von Betriebskapital zu gewähren.

Steigende Arbeitserträge sind nur möglich bei geregelten innerpolitischen Verhältnissen und anhaltender Arbeit. Bisher war in den Arbeiterparteien und den hinter ihnen stehenden Volksmassen für Verlängerung der Arbeitszeit und für wirksame Bürgschaften gegen willkürliche Arbeitsstörungen wenig Geneigtheit vorhanden. Ein gesetzlicher Schutz gegen Mißbrauch des Streikrechts durch kleine Minderheiten im Sinne der anläßlich des wilden Streiks der Berliner Elektrizitätsarbeiter im November 1920 ergangenen Verordnung der Reichsregierung und die Einführung einer allgemeinen Arbeitsdienstpflicht erscheinen unabweisbar. Mit der teilweisen Rückkehr zur Akkordarbeit ist immerhin ein gewisser Fortschritt erzielt, den das Ausland bei Prüfung unserer Kreditwürdigkeit vielleicht als Vertrauensmoment buchen wird. Für die Beurteilung der deutschen Verhältnisse fallen aber auch entscheidend ins Gewicht die Wirtschaftsmethodik und die Steuergesetzgebung. Wirtschaftsmethoden, durch die Deutschland Parteidogmen und politischem Machtwillen zuliebe gegenüber den übrigen Industriestaaten isoliert wird, und Steuergrundsätze, die bisher kein anderes Land eingeführt hat und an deren Einführung dort auch nicht gedacht wird, deren Wirkungen überdies für die betroffenen Unternehmungen, z. B. bei Besteuerung der Scheingewinne, vernichtend sein würden, müssen naturgemäß eine Atmosphäre schaffen, in der die Zuversicht, daß das deutsche Wirtschaftsleben unter allen Umständen genügende Sicherheit bietet, nicht zu gedeihen vermag.

Mit dem Valutaproblem verbunden ist auch die Frage der inneren Kreditversorgung. In Anbetracht des sinkenden Geldwertes werden seitens der gewerblichen Unternehmungen größere Kapitalsummen zur Fortführung des Betriebes, zur Erhaltung und Ergänzung der Anlagen benötigt. Die Entwicklung steht hier erst in dem Anfange, aber das Eintreten einer Kreditnot ist zu befürchten, wenn gleichzeitig oder in kurzer Folge hintereinander innerhalb der Industrie sprunghaft gesteigerte Kapitalbedürfnisse auftreten. Die deutsche Industrie sieht sich einer ausländischen Konkurrenz gegenüber, die während der Kriegszeit nicht nur finanziell außerordentlich erstarkt ist und über eine der unsrigen weit überlegene Kaufkraft verfügt, sondern die auch in technischer Beziehung an Selbständigkeit, hinsichtlich der produktiven Leistungsfähigkeit an Größe und Ausdehnung ungemein gewonnen hat. In solcher Lage und bei der bestehenden allgemeinen Ungewißheit der Verhältnisse muß die deutsche Industrie für jede etwa sich bietende Arbeits- und Absatzgelegenheit gerüstet sein. Dazu ist in erster Linie erforderlich, daß ein auftretender Kreditbedarf, sofern hinsichtlich der Person des Kreditsuchers und der Lage seines Unternehmens keine Bedenken bestehen, rechtzeitig und zu angemessenen Preisen befriedigt werden kann. Nur so kann in dem Augenblick, wenn etwa in der Frage der Rohstoffbeschaffung eine günstige Lösung sich anbahnt, die volle Auswertung der Konjunktur und damit eine nachhaltige Erleichterung der Wiedergutmachungslasten gewährleistet werden. Nur so kann gegenüber den Ländern, die auf den Hoch- oder Tiefstand der deutschen Valuta willkürlich einzuwirken vermögen, ein gewisser Schutz errichtet und die vaterländische Industrie vor Vernichtung ihrer Existenzgrundlagen bewahrt werden.

Steuermaßnahmen und Kapitalkraft.

Das Direktorium der Reichsbank hat in einer Denkschrift, die der Reichswirtschaftsrats-Ausschuß für Produktionskredit gewünscht hatte, die aus der Industrie und aus dem Reichswirtschaftsministerium vorliegenden Projekte für die Schaffung neuer Kreditorganisationen, unter entschiedener Ablehnung der Besteuerungsmethoden der Nachkriegszeit, an erster Stelle die Nutzbarmachung der gehamsterten, also unbeschäftigten Papiergeldwerte von etwa 10 Milliarden Mark zur Befriedigung des industriellen Kreditbedarfs und weiterhin die Wiedereinbürgerung des Waren-

wechsels als Zahlungsmittel empfohlen. Alle diese Probleme bedürfen eingehendster Prüfung durch Sachverständige. Der Reichswirtschafts-Unterausschuß für Produktionskredit hat recht daran getan, für seine Weiterberatungen, die in den ersten Monaten des Jahres 1921 zum Abschluß gebracht werden sollen, die Mitwirkung von Sachverständigen vorzusehen. Allerdings dürfen die Sachverständigen, die durch zwei Mitglieder des Ausschusses benannt werden sollen, nicht einseitig ausgewählt, sie müssen allen beteiligten Kreisen und Interessengebieten entnommen werden. Die Reichsbankleitung hat vorgeschlagen, die vorliegenden Aufgaben durch eine kleine Enquetekommission behandeln zu lassen.

In der erwähnten Denkschrift bekennt sich die Reichsbank zu folgenden, durch die bekannten Ausführungen des Reichsbankpräsidenten Havenstein über das Projekt einer Zwangsanleihe ergänzten Besteuerungsgrundsätzen:

„Wir verkennen nicht einen Augenblick die schwerwiegenden steuerlichen Interessen des Reiches, aber wir sind auch überzeugt, daß die derzeitige Gesetzgebung, gerade um dem Reich möglichst hohe Steuern zu sichern, andere Wege gehen muß ... Wir sind der Ansicht, daß es geboten erscheint, zwar die großen Kapitalabgaben, für die jene Gesetzgebung in erster Linie geschaffen ist, so rasch und so weit wie möglich durchzuführen, dann aber die Steuergesetzgebung baldigst in dem Sinne zu ändern, daß das Kapital sich wieder frei bewegen kann, ohne auf Schritt und Tritt zu steuerlichen Zwecken verfolgt zu werden ... Erst der gute Gang unserer Wirtschaft gibt die Voraussetzung für die bedeutenden Steuerleistungen, die wir nun einmal nötig haben."

Mit der fortschreitenden Anerkennung dieser Grundsätze und mit Beschränkung von Vermögensabgaben auf flüssige Werte schafft man die Wege für eine wirtschaftliche Initiative und, bei hingebender, verständnisvoller Mitarbeit aller Klassen der Bevölkerung, die Voraussetzungen für eine Höchstproduktivität von Kapital und Arbeit, auf die die internationale Finanzkonferenz in ihren Vorschlägen für die Verbesserung der öffentlichen Finanzen mit Recht das größte Gewicht legt. Dann wird sich auch das Kapital nicht mehr durch Zurückhalten von Milliardenbeträgen in Papierwerten der Betätigung entziehen und im Ausland in fremder Währung Anlage suchen, während für den inländischen Bedarf Kredit in Anspruch genommen wird. Die Rückkehr zu den natürlichen Gesetzen des Kapitalmarktes wird zu einer Hebung der Valuta beitragen, was freilich nur dann wirksam werden kann, wenn das Gleichgewicht im Reichshaushalt hergestellt und das Reich nicht mehr genötigt ist, fortgesetzt zur Deckung seiner Ausgaben die schwebende Schuld zu erhöhen. Mit der künstlichen Schaffung zusätzlicher Kaufkraft durch Ausgabe gesetzlicher Zahlungsmittel oder durch Inanspruchnahme von Krediten der Notenbanken muß endlich und endgültig Schluß gemacht werden.

Valuta und Friedensvertrag.

Aber alles das und alles andere, was zur Rettung unserer Valuta-, Kredit- und Wirtschaftsnot unternommen werden kann, muß Stückwerk bleiben, solange die endgültige Höhe unserer Wiedergutmachungsverpflichtungen nicht feststeht und die Beschlagnahme- und Liquidationsrechte und die sonstigen wirtschaftlichen und finanziellen Vergeltungs- und Sperrmaßnahmen, die sich die Ententeregierungen im Friedensvertrage vorbehalten haben, aufrecht erhalten bleiben. In der Sitzung des 3. Deutschen Bankiertages vom 26. Oktober 1920 hat der Hamburger Bankier Max. M. Warburg erklärt, daß ohne Kenntnis der endgültigen Höhe der deutschen Kriegsentschädigungsverpflichtungen eine Gesundung unserer Währung unmöglich und jede Neuordnung des deutschen Wirtschaftslebens ausgeschlossen ist. Schon im April 1920 hat Léon Bourgeois in seinem Bericht an den Rat des Völkerbundes zum Ausdruck gebracht: „Die wirtschaftliche Ungewißheit der Länder, die Wiedergutmachungssummen erhalten oder bezahlen sollen, möge bald schwinden. Die Regelung dieser Fragen ist für die Wiederaufrichtung der Länder, die die Lasten der Wiedergutmachung zu tragen und die Entschädigungen zu zahlen haben, ebenso unerläßlich wie für den Wiederaufbau der vom Kriege zerstörten Länder, ein Umstand, der für die Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts in Europa von entscheidender Bedeutung ist." Die internationale Finanzkonferenz in Brüssel, eine Versammlung von Sachverständigen aller Nationen, die an der Lösung des gemeinsamen Wiederaufbauproblems der ganzen Welt gearbeitet haben und zu einstimmigen Beschlüssen gelangt sind, hat sich diesem Wunsche angeschlossen. Aber

noch immer besteht die Ungewißheit fort. Die Entente scheint sich auch in diesem Punkte an den Wortlaut des Friedensvertrages halten zu wollen, wonach die Summe der von Deutschland zu übernehmenden Verpflichtungen bis 1. Mai 1921 festgesetzt werden muß.

Der Friedensvertrag wird der Totengräber der deutschen Wirtschaft werden, wenn er mit seinen Deutschland planmäßig demütigenden und knebelnden Gewaltakten, mit seinem Bekenntnis zum endlosen Wirtschaftskrieg gegen Deutschland bestehen bleibt. Darum ist auch für eine erfolgreiche Lösung des Valutaproblems die erste Voraussetzung eine Revision des Friedensvertrages. Die Schranken, die jetzt noch zwischen den ehemals feindlichen Ländern bestehen und offensichtlich dazu dienen, den Vernichtungskrieg gegen die deutsche Volkswirtschaft mit den Mitteln planmäßiger Ausraubung und Ertötung der Arbeitsfreudigkeit fortzusetzen, müssen niedergelegt und die internationalen Verkehrs- und Handelsbeziehungen, wie sie zum Segen der Menschheit vor dem Kriege bestanden haben, in vollem Umfange wiederhergestellt werden. Denn nur durch eine offene Politik gegenseitigen Zusammenarbeitens, die die Mitglieder der internationalen Finanzkonferenz in Brüssel, Vertreter von ungefähr 75% der Weltbevölkerung, der noch immer fortdauernden Kriegsatmosphäre entgegengestellt haben, können die Nationen hoffen, ihren früheren Wohlstand wieder zu erreichen, und um dieses Ziel zu verwirklichen, müssen alle Kräfte eines jeden Landes einzig und allein auf produktive Zwecke eingestellt werden.

Fünftes Hauptstück.

Die Landfrage. — Der städtische Boden.

19. Abschnitt.

a) Politik der Verteilung und Rechtsordnung des Grundbesitzes auf dem Lande.

Von Geh. Reg.-Rat Dr. **M. Sering,**
o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Berlin.

Literatur:

Sering, Die innere Kolonisation im östlichen Deutschland. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 56. Leipzig 1893. — Derselbe, Die Verteilung des Grundbesitzes und die Abwanderung vom Lande. Berlin 1910. — Derselbe, Politik der Grundbesitzverteilung in den großen Reichen. Berlin 1912. — Derselbe, Die Verordnung der Reichsregierung vom 29. Januar 1919 zur Beschaffung von landwirtschaftlichem Siedlungsland. Denkschrift, abgedruckt in Schmollers Jahrbuch Bd. 43. — Keup und Sohnrey, Archiv für innere Kolonisation. — Ponfick und Glaß, Kommentar zum Reichssiedlungsgesetz. Berlin 1920. — v. Miaskowski, Das Erbrecht und die Grundeigentumsverteilung im Deutschen Reiche. Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 20 und 25. Leipzig 1882, 1884. — Sering, Die Vererbung des ländlichen Grundbesitzes im Königreich Preußen, herausg. im Auftrage des Kgl. Ministeriums für Landwirtschaft, Domänen und Forsten. 14 Bde. Berlin 1897—1910. Zusammenfassendes Referat im Landesökonomiekollegium, Verhandlungen 1909. Thiels Landw. Jahrb. Bd. 38, Ergänzungsbd. 2. — Derselbe, Die preußische Agrarkonferenz. Jahrb. f. Ges., Verw. u. Volksw. 1894, S. 943ff. und S. 383ff. — Derselbe, Verhandlungen des Deutschen Landwirtschaftsrates über Schulderleichterung und Schuldentlastung des landw. Grundbesitzes, 24. und 25. Plenarversammlung. Archiv des Landwirtschaftsrates. Berlin 1896 und 1897, 1900, 1911.

Der Boden ist die Quelle alles stofflichen Reichtums. Warenausfuhr, Seeschiffahrt und Auslandsunternehmungen können fremde Bodenerzeugnisse der eigenen Bevölkerung nutzbar machen. Der heimische Boden bleibt doch die einzige ganz gesicherte und unzerstörbare Grundlage der Wirtschaft eines Volkes — solange es seine Selbständigkeit bewahrt und seine Grenzen zu schützen vermag. Deshalb gibt es keine Tatsache von größerer Bedeutung für die soziale Verfassung und den Aufbau der Volkswirtschaft, als die Verteilung des Grundbesitzes. Von ihr hängt es ab, ob der Boden im Groß- oder Kleinbetriebe bebaut wird, ob sich das Landvolk in aristokratischer oder demokratischer Weise gliedert, nicht weniger, ob der Zuzug in die Städte überwiegend aus wohl ausgestatteten Abkömmlingen einer ländlichen Mittelklasse, oder von Zwerg-

gütlern und besitzlosen Tagelöhnern besteht. So beeinflußt die ländliche Agrarverfassung auch die Gliederung der Stadtbevölkerung. Sie gibt allen Beziehungen der Klassen zueinander, den gesellschaftlichen Verkehrsformen, der Struktur der Staatsverwaltung ein bestimmtes Gepräge.

I. Die geschichtlich überkommene Grundbesitzverteilung in Deutschland.

Deutschland zerfällt nach der Verteilung seines landwirtschaftlichen Grundbesitzes in drei ungleich große Gebiete. Am Mittel- und Oberrhein, mit seinen Nebenflüssen, in den Landschaften des Main und im größten Teile von Thüringen herrscht die kleinbäuerliche Wirtschaft vor, die im wesentlichen mit den Kräften der Familie des Besitzers bewirtschaftet wird. Im übrigen westelbischen Deutschland, von Schleswig-Holstein und Niederrhein bis zu den bayerischen Alpen bestimmt der größere Bauernhof das Gesicht der Landschaft. Im ostelbischen Deutschland dagegen gewinnt der landwirtschaftliche Großbetrieb eine hervorragende Bedeutung. Werden in den dichtbevölkerten und städtereichen Tälern des Kleinbauerngebietes Wein, Obst und Handelsgewächse in sorgfältiger, fast gartenmäßiger Kleinkultur dem Boden abgewonnen, so begünstigt im Bereich der Nordseeküste, im Vorlande der bayerischen Alpen und auf den deutschen Mittelgebirgen ein mehr graswüchsiges Klima die Viehzucht, in der die größere Bauernschaft ihr Bestes leistet. Östlich der Elbe rückt ein mehr kontinentales, trockenes Klima den Getreidebau in den Vordergrund, für den der Großbetrieb Vorteile bietet. Doch sind die Unterschiede der Besitzverteilung keineswegs lediglich aus den natürlichen Produktionsbedingungen abzuleiten. Die Kleinheit der Betriebe am Rhein und in Thüringen erscheint als unmittelbare Wirkung der schon seit dem 12. Jahrhundert ausgebildeten Gewohnheit, die Landgüter bei jedem Erbgang nach der Anzahl der Erben zu zerstückeln, und diese Vererbungssitte herrscht nicht bloß in den intensiv bewirtschafteten fruchtbaren Tälern, sondern hat sich unter dem Einfluß des französischen Erbrechts auch auf die linksrheinischen Gebirge übertragen, wo die Bodenkultur den Zusammenhalt der Grundstücke ebenso erfordern würde, wie er im ganzen übrigen Deutschland üblich ist. Immerhin wird man auch den Unterschied der Vererbungssitten letzlich auf den Einfluß der vorherrschenden Produktionsbedingungen zurückführen können. Viehzucht und Getreidebau verlangen größere Betriebe und Kontinuität der Bewirtschaftung, die sich in gleichmäßigem, wenn auch für die einzelnen Wirtschaften verschiedenem Wechsel der angebauten Pflanzen vollzieht. Wein-, Handelsgewächs- und Gemüsebau gestatten es dagegen, jede Parzelle für sich gartenmäßig zu bewirtschaften, so daß die Teilung der Besitzungen nur geringe Störungen im Betriebe hervorbringt.

Der Gegensatz im sozialen Aufbau von West- und Ostdeutschland aber findet seine entscheidende Ursache darin, daß der Westen schon im Anfange der deutschen Geschichte besiedelt worden ist, und die damals herrschende Sippenverfassung eine sehr gleichmäßige Bodenverteilung unter den bäuerlichen Familien entstehen ließ, während der Osten das ursprünglich slawische Kolonialgebiet der Deutschen bildet, das zum größten Teile erst in der Zeit vom 12. bis 14. Jahrhundert unter Führung der Ritterschaft in Besitz genommen und besiedelt wurde. Wohl ließ die Ausbildung des mittelalterlichen Lehensstaates in Westdeutschland einen zahlreichen Grundadel entstehen, doch wurden seine Lebensformen vor dem Aufkommen der Städte geprägt; für große Mengen selbstgewonnener Erzeugnisse hätte man damals keine Verwendung gehabt. Die neue Oberschicht wurde deshalb im wesentlichen auf ein reines Renteneinkommen in Form von bäuerlichen Naturalabgaben gesetzt. Die östliche Kolonisation vollzog sich erst im Zeitalter der ausgebildeten Stadtwirtschaft. Die Ritterschaft, reichlicher mit Land ausgestattet als im Westen, hat von Anfang an selber Landwirtschaft größeren Stils mit Hilfe slawischer Arbeitskräfte zum Zwecke des Absatzes betrieben. Der Schwerpunkt des Landbaues lag freilich auch hier weitaus bei den bäuerlichen Kolonisten. Als aber die alte Heeresverfassung und die staatliche Organisation zerfielen, die Ritter, unter dem Impuls der Preisrevolution des 16. Jahrhunderts zu Rittergutsbesitzern wurden, gelang es ihnen mit Hilfe politischer Machtmittel ihren Herrschaftsbereich auf Kosten der Bauernschaft wesentlich zu erweitern. In einigen Landschaften, wie im Ritterschaftsgebiet von Mecklenburg, im schwedischen Neuvorpommern führte die Ausbildung der modernen Groß-Landwirtschaft wie in England zu einer beinahe vollständigen Verdrängung des Bauernstandes. In Preußen dagegen stellte sich

die erstarkte Monarchie seit Friedrich Wilhelm I. und namentlich unter Friedrich dem Großen dem Zuge der Entwicklung erfolgreich entgegen, und ihr ist es zu verdanken, daß im östlichen Deutschland doch der größere Teil des landwirtschaftlichen Bodens in Händen bäuerlicher Wirte verblieb.

Der große Einschnitt der Bauernbefreiung hat im westlichen Deutschland die überkommene Grundbesitzverteilung wenig verändert. Die bäuerlichen Abgaben wurden kapitalisiert nd allmählich abgelöst, die Ablösungskapitalien zwar vielfach benutzt, um den überkommenen haushaltmäßigen Betrieb der alten Herrenhöfe zu erweitern, oder auch um Grundstücke zum Zwecke der Verpachtung anzukaufen. Dennoch blieben der Westen und Süden, was sie seit zweitausend Jahren gewesen waren: echte Bauerländer. Eigentlicher Großbetrieb findet sich, von einem Übergangsgebiet in der Mitte (Anhalt, Provinz Sachsen) abgesehen, wesentlich nur in den ausgedehnten Waldungen der ehemaligen Landesherren.

Im Osten aber, wo es sich nicht um die Ablösung von Abgaben, sondern um den Ersatz der dienstpflichtigen Bauern durch freie Arbeiter handelte, verknüpfte sich die Bauernbefreiung mit einer neuen starken Erweiterung der Gutsbetriebe. Unversehrt ist das bäuerliche Besitztum auf dem ausgedehnten königlichen Domanium geblieben, unversehrt auch überall dort, wo die Privatbauern einen festen Rechtstitel auf ihr Land hatten, und es ist das Verdienst der absoluten Monarchie, daß schon im Anfange des 19. Jahrhunderts die größere Hälfte der östlichen Bauerschaft mit besseren Besitzrechten ausgestattet war. Die seit 1807 einsetzende Befreiung der Privatbauern aber hat durch die Beschränkungen der „Regulierungsfähigkeit" in der reaktionären „Deklaration" vom 29. Mai 1816 etwa 100 000 meist kleinere Stellen (mit vielleicht 500 000 ha Land) zum Erliegen gebracht und bedeutende Flächen (420 000 ha) als Landentschädigung für die aufgehobenen Dienstpflichten dem Gutsland hinzugefügt. Als dann in den dreißiger Jahren jener große Aufschwung der Landwirtschaft bei steigenden Preisen einsetzte, in dem der Großbetrieb die Führung übernahm, ist auch viel Land von den rückständigen Bauerwirtschaften freihändig an die großen Güter veräußert worden — eine Bewegung, die bis um die Mitte des Jahrhunderts, in Posen-Westpreußen bis in die siebziger Jahre anhielt. Die im 19. Jahrhundert im ostelbischen Preußen an die Rittergüter gefallene Fläche bäuerlichen Landes ist im Ganzen auf mehr als eine Million Hektar, ungefähr ein Sechstel der landwirtschaftlichen Fläche der dortigen Großbetriebe zu veranschlagen. Einen Überblick über die Grundbesitzverteilung in den drei genannten Gebieten gibt die folgende Tabelle.

Landwirtschaftliche Betriebe 1907.

	Landwirtschaftlich benutzte Fläche Mill. ha	Davon entfallen auf die Klassen von: unter 5 ha %	5—20 ha %	20—100 ha %	mehr als 100 ha %
Ostelbisches Deutschland (Großgütergebiet)	13,9	8,5	22,7	28,5	40,3
(Ohne Posen-Westpreußen	10,2	9,1	21,5	29,3	40,1)
Mittel- und Oberrhein, Main, Thüringen (Kleinbauerngebiet)	5,6	35,4	46,4	13,6	4,6
(Ohne Elsaß-Lothringen	4,7	35,2	47,9	12,7	4,2)
Das übrige westelbische Deutschland (Großbauerngebiet)	12,3	15,1	37,9	37,3	9,7
Deutschland	31,8	15,8	32,7	29,3	22,2
(Ohne Posen, Westpreußen und die Reichslande .	27,3	14,3	34,4	30,7	20,6)

II. Deutschlands Industrialisierung und ihre Einwirkung auf die Agrarverfassung.

Noch 1871 waren die Deutschen ein Landvolk. Von 40 Millionen Einwohnern lebten 26 Millionen, das sind 63,9%, in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern. Mit der wichtigsten Ausnahme der Webstoffe wurden alle Notwendigkeiten des Lebens im Inlande erzeugt. Aber die inneren Hilfsquellen genügten nicht, um den starken Nachwuchs im eigenen Lande unterzubringen. Die ökonomische Unabhängigkeit war erkauft durch eine sehr starke Auswanderung, die bis in die

achtziger Jahre anhielt und in manchen Jahren zwei Fünftel des ganzen Bevölkerungsüberschusses in die neuerschlossenen Kolonialgebiete, besonders Nordamerikas, überführte. Nach 1871 aber setzte unter dem Antrieb des Sieges jenes gewaltige Wachstum städtischen Wesens und städtischer Wirtschaft ein, das bis 1914 anhielt. Endlich von den Fesseln der Kleinstaaterei befreit, endlich gleichberechtigt im Kreise der Völker, erhob sich Deutschland rasch zu einer wirtschaftlichen Macht, welche derjenigen der Riesenreiche der Engländer und Amerikaner fast gleich kam.

Rasch wurde die deutsche Industrie zur führenden des Kontinents, die deutsche Handelsflotte rückte an die zweite Stelle, unmittelbar hinter der englischen. Deutsche Kaufleute gründeten in der ganzen Welt Niederlassungen, aus allen Teilen der Erde strömten die Rohstoffe und Nahrungsmittel heran, die Auswanderung versiegte, wir hatten gelernt, „statt Menschen Waren zu exportieren". 1913 kam der Wert unserer Exporte mit 10 Milliarden Mark den britischen und nordamerikanischen gleich. Von 1871 bis 1914 wuchs die deutsche Bevölkerung auf 67 Millionen an, und der ganze Zuwachs strömte in die Städte, während das Landvolk mit 26 Millionen Köpfen mühsam seinen Bestand wahrte. Den Ortschaften mit mehr als 2000 Einwohnern gehörten 1871 36,1%, 1910 60% der Gesamtbevölkerung an, den Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern 1871 4,8%, 1910 21,3%.

Die Wirkungen der Industrialisierung auf die Landbevölkerung und Landwirtschaft waren ganz verschieden im Westen und Osten der Elbe. Wohl litten die westlichen Großbauergebiete unter dem Abströmen der Jugend in die Städte. Es trat ein empfindlicher Mangel an, Gesindepersonen ein, die hier den Hauptteil der Landarbeiterschaft ausmachen. Aber im ganzen westlichen Deutschland blieb die Landbevölkerung in Zunahme und fand in den aufblühenden Städten reichste Absatzgelegenheit. In den Kleinbauergebieten brachte die Abwanderung sogar eine sehr erwünschte Entlastung der allzu dichten Bevölkerung. Hatte die Parzellierung auf den Rheinischen Gebirgen und in manchen Weinbaugebieten eine wahre Proletarisierung des Landvolkes zur Folge gehabt, und nur eine Massenauswanderung nach Amerika zeitweilig Luft geschaffen, so fand die Überschußbevölkerung nunmehr reiche Erwerbsgelegenheit in der Industrie. Die Lebenshaltung hob sich. Die Erben unterließen es, sich auf allzu kleinen Fetzen Landes ansässig zu machen. Sie verkauften ihre Parzellen oder verpachteten sie, um auf einige Zeit in die Städte zu gehen und mit ihren Ersparnissen heimgekehrt, so viel Land hinzu erwerben zu können, daß sie eine wirklich selbständige Wirtschaft einrichten konnten. Im Rheingau und auf den rheinischen Gebirgen fand eine Verkleinerung der bäuerlichen Landgüter nicht mehr statt und griff die Gewohnheit um sich, daß einer der Erben sie ungeteilt übernahm.

Auf der anderen Seite drang jedoch das Großkapital von den Städten auf das Land. Die Agenten der wohlhabenden Leute in Aachen, Köln, Düsseldorf beteiligen sich gern an den Landversteigerungen, die nach dem Tode eines bäuerlichen Besitzers nach wie vor üblich sind. Die Erben können mit den Preisanerbietungen solcher Käufer nicht konkurrieren. So ist viel bäuerliches Land in die Hände von Kapitalisten übergegangen, die nicht die Absicht haben, selbst zu wirtschaften, sondern einen Teil ihres Vermögens gesichert, wenn auch niedrig verzinslich, anzulegen. Die erworbenen Parzellen werden verpachtet. Die Wirkung ist also, daß an Stelle der bäuerlichen Eigentümer abhängige Rentenzahler treten, die mittelalterliche Grundherrschaft sich in neuen Formen wiedereinstellt. Es ist eine echt kapitalistische Entwicklung, die ihre Analogie in englischen und italienischen, überhaupt romanischen Vorgängen findet. Auch die großen Adelsfamilien, besonders die Fideikomißbesitzer, beteiligen sich an dieser neuen Latifundienbildung.

Im Osten aber war das Anschwellen der Städte von der Entvölkerung weiter Landbezirke begleitet. Nur die weitere Umgebung von Berlin und einige andere Industriegebiete zeigen von 1871 bis 1905 oder 1910 noch eine anwachsende Volksziffer der Landkreise. Unter den landwirtschaftlichen Bezirken haben nur die überwiegend polnischen Sprachgebiete ihren Bevölkerungsstand vermehrt, weil die Abgewanderten immer wieder mit ihren Ersparnissen heimkehrten, um sich dort anzukaufen. In den rein deutschen landwirtschaftlichen Bezirken östlich der Elbe lebten bei Ausbruch des Krieges im Jahre 1914 fast durchweg weniger Menschen, als im Jahre 1871[1]).

[1]) Vgl. den näheren Nachweis bei Sering, Die Verteilung des Grundbesitzes und die Abwanderung vom Lande. Berlin (Parey) 1910.

Es zeigte sich, daß die Abwanderung in dem Maße größer war, als die Hoffnung, im eigenen Beruf emporzusteigen, geringer wurde. Es waren nicht schlechte Lohnverhältnisse, die den Osten entvölkerten, sondern die scharfe Scheidung der Klassen, die Kluft, die den Sohn des Landarbeiters zwang, wiederum den Beruf des Vaters zu ergreifen, wenn er nicht abwanderte. In der Industrie hatte er die Hoffnung, sich und seine Nachkommen weiter zu bringen. Freilich wurde diese Hoffnung oft genug enttäuscht, aber sie war es, die gerade die kräftigsten Elemente aus der Heimat entführte. Auch war die Industriearbeiterschaft in mächtigen Verbänden geeinigt und in raschem Aufstieg. Der Landarbeiter hatte in seiner Isolierung die Empfindung, einer untergeordneten Schicht anzugehören.

Aus der Entvölkerung des Ostens ergab sich eine starke Schädigung der landwirtschaftlichen Produktion. Weite Flächen blieben hinter der volkswirtschaftlich angezeigten Intensität des Anbaues zurück. Eine intensive Wirtschaft blieb nur möglich, wo man Wanderarbeiter aus den überbevölkerten Landbezirken von Polen und Galizien heranzog. Die Folge war eine schwere Gefährdung des kulturellen Besitzstandes unseres Volkstums. Die unter Bismarck geschlossene Ostgrenze wurde nach seinem Abgange immer weiter geöffnet. Ein Beschluß des Reichstages, der anläßlich der dritten Beratung einer Ergänzung zum Flottengesetz im Jahre 1900 gefaßt wurde, verkürzte die Frist, während der die Wanderarbeiter Deutschland verlassen mußten, auf die Zeit vom 20. Dezember bis 1. Februar. Im letzten Jahre vor dem Krieg stattete die Berliner Arbeiterzentrale nicht weniger als 782 858 ausländische Wanderarbeiter mit Legitimationskarten aus, darunter 346 122 industrielle, 436 736 (56%) landwirtschaftliche. Der Zuzug von fremden Landarbeitern ist wohl nicht vollständig erfaßt. Man kann ihn auf $^1/_2$ Million annehmen. Er beschränkte sich fast ganz auf die Großbetriebe und kam beinahe der Hälfte aller in ihnen beschäftigten Tagelöhner gleich. So vollzog sich eine rasche Polonisierung der alten deutschen Kolonialgebiete des Ostens.

Im wesentlichen ist die Heranziehung der polnischen Wanderarbeiter aus kapitalistischem Interesse hervorgegangen. Denn der Pole kommt billiger zu stehen als der Deutsche, weil man ihn in Kasernen behaust und keinerlei verwaltungsrechtliche Verpflichtungen für ihn zu übernehmen braucht. Die gleichen kapitalistischen Vorgänge, die wir für die westliche Grundbesitzverteilung feststellen mußten, Latifundienbildung und Rentenkauf, machten sich in abgeänderter Form auch im Osten fühlbar. Auch hier hat die Kapitalansammlung an einzelnen Stellen (Berlin, Hamburg) einen Grad erreicht, daß man vielfach nicht mehr hoch verzinsliche Anlagen in Industrie und Handel, sondern eine sichere Anlage im ländlichen Grundeigentum suchte. Im Osten handelt es sich hauptsächlich um den Erwerb von Rittergütern, wobei die Rücksicht auf die soziale Stellung, einen angenehmen Landaufenthalt, das Jagdvergnügen usw. eine wesentliche Rolle spielt. Rings um Berlin, in den landschaftlich schönen Lagen von Mecklenburg und Holstein, ja bis nach Ostpreußen hin, sind viele große Güter in städtische Hände übergegangen. Meist werden sie administriert, verhältnismäßig selten wird der Städter zum Landwirt. Nicht weniger ist als kapitalistische Entwicklung das gewaltige Anschwellen der Schuldenlast anzusprechen. Man kauft sich durch Vermittlung der Pfandbriefinstitute ländliche Bodenrenten. Die jährliche Zunahme der hypothekarischen Verschuldung in den ländlichen Bezirken Preußens betrug 1886—1890 133 bis 179 Millionen Mark und schwoll allmählich immer weiter an, bis sie in den Jahren 1910—1913 740, 731 und 787 Millionen Mark erreichte. Erst der Krieg senkte die Zahlen 1914—1915 auf 434 und 53 Millionen Mark.

Die Verschuldung ist weitaus am höchsten im Osten, und hier wiederum für die typischen Rittergüter von 1500—3000 Mark Grundsteuerertrag. Nach der Steuereinschätzung von 1902 waren die Besitzungen dieser Klasse in Ostpreußen mit durchschnittlich 62,4% ihres Wertes (nach Abzug der zinstragenden Aktivkapitalien) verschuldet. Dieser Durchschnittssatz war in Westpreußen und Posen 60 und 65,2%, in Pommern 49,7% und sank in Schlesien und Brandenburg auf 39,4 und 22,5%. In Westdeutschland schlägt die Verschuldung der größeren Güter in einen Überschuß des eigenen Kapitalvermögens um. Überall sind die Bauern weniger verschuldet, im westelbischen Deutschland fast schuldenfrei.

Die entscheidende Ursache für die Schuldzunahme liegt nicht in der darlehensweisen Beschaffung von Mitteln zur Bodenverbesserung. Solch' produktive Kredite bieten weder wirtschaft-

liche noch soziale Bedenken, weil die Zinsen aus den vermehrten Erträgen bestritten werden können. Vielmehr ist die hohe Verschuldung der Rittergüter aus dem Besitzwechsel hervorgegangen. Nicht wenige Güter sind zu förmlichen Handels- und Spekulationsobjekten geworden. Man kaufte, besonders seitdem die Getreide- und Viehpreise gegen Ende des vorigen Jahrhunderts eine aufsteigende Bewegung einschlugen, zu oft unvernünftig hohen Preisen Grundstücke mit geringer Anzahlung an, und diese Spekulationspreise wurden auch mehr und mehr den Erbteilungen zugrunde gelegt. Die volkswirtschaftliche Wirkung war die Überführung von wachsenden Ertragsteilen aus den Händen der Landwirte in diejenigen von Rentnern. Die Bauergüter haben sich im ganzen vor solcher kapitalistischen Abhängigkeit zu schützen vermocht, weil sie meist nicht durch Kauf, sondern von einer Generation auf die andere durch Erbgang, und zwar zu einem Wertanschlage übergehen, welcher genau ermittelt, was der Hof an Lasten tragen kann. Dieser „Anerbensitte" ist es zu danken, daß unsere Bauern fest auf ihrer Scholle sitzen. Auch nicht wenige altansässige Adelsfamilien betätigen diese Erbsitte mit dem gleichen Ergebnis.

III. Die Agrarreform vor dem Kriege.

1. Die Innenkolonisation.

Es war die nationale Gefährdung weiter Gebiete des Ostens, die unter dem Fürsten Bismarck den Anstoß zu umfassenden staatlichen Maßnahmen zwecks Vermehrung der kleineren und mittleren Bauergüter gab. Die neuen Ansiedlungsgesetze waren von dem Gedanken getragen, es müsse eine soziale Verfassung geschaffen werden, welche dem Zuge der Zeit nach größerer Unabhängigkeit bei den arbeitenden Klassen auf dem Lande entgegenkam, indem sie eine Stufenleiter von Besitzungen schuf, welche dem tüchtigen und sparsamen Manne den allmählichen Aufstieg zur ökonomischen Selbständigkeit innerhalb seines landwirtschaftlichen Berufes gestattete. Es sollten besonders solche selbständigen Bauerstellen geschaffen werden, die dem „kleinen Manne" zugänglich sind, weil sie ohne fremde Hilfskräfte bewirtschaftet werden. Gerade sie waren bisher im Osten sehr schwach vertreten. Zum Teil handelte es sich um den Ausbau vorhandener Landgemeinden. Wo aber die großen Güter sich häufen, oft eines neben dem anderen liegt, sollten an Stelle aufzuteilender Rittergüter volkreiche Bauerschaften treten und in ihnen auch Arbeiterstellen nach Maßgabe der Arbeitsgelegenheit geschaffen werden.

So kann das Ziel der folgenden preußischen Gesetze formuliert werden. Das Gesetz vom 26. April 1886 mit seinen Ergänzungen stellte der Staatsregierung 700 Millionen Mark für den Ankauf und die Besiedlung von Grundbesitz zur Stärkung des Deutschtums, sowie zur Vermehrung der Staatsdomänen und Forsten in Posen und Westpreußen zur Verfügung. Die zur Durchführung dieses Gesetzes eingerichtete Ansiedlungskommission hat vorzüglich gearbeitet. Sie verbesserte das Land, ehe sie es an Ansiedler vergab, wählte diese sorgfältig aus und stattete sie mit reichlichem Gemeindeland und Kirchen und Schulen aus. So entstanden außerordentlich schöne Kolonien, die allerdings die Anlagekosten nur mit 2% verzinsten, aber die Steuererträge so sehr erhöhten, daß sie dem Staate Geldopfer kaum auferlegten. Im ganzen wurden bis Ende 1914 22 128 Ansiedlerstellen mit 320 755 ha begründet. Mehr als 300 neue deutsche Dörfer sind auf diese Weise entstanden, an 300 alte Dörfer und 40 Städte deutsche Ansiedler angeschlossen worden. Die zu besiedelnden Güter wurden anfangs von Polen, später fast ausschließlich von Deutschen gekauft. Im Jahre 1908 gestattete ein Gesetz, bis zu 70 000 ha Land nötigenfalls durch Enteignung zu erwerben. Man trug aber Scheu, dieses Gesetz anzuwenden. Es wurden nur zwei unbedeutende Güter mit seiner Hilfe erworben. Dennoch hat das Gesetz von 1908 Anlaß zu der Bestimmung des Artikels 91 im Friedensdiktat von Versailles gegeben, wonach Deutsche, die nach dem 1. Januar 1908 sich in Posen-Westpreußen niedergelassen haben, zum Erwerbe der polnischen Staatszugehörigkeit besonderer Genehmigung bedürfen. Dadurch sind 6400 deutsche Ansiedler in die Gefahr gebracht, aus ihrer neuen Heimat vertrieben zu werden.

Als Rechtsform für die Ansiedlungsgüter hatte das Gesetz von 1886 das Rentengut neu eingeführt. Ein für die ganze Monarchie geltendes Rentengutsgesetz vom 27. Juni 1890 verallgemeinerte diese Einrichtung, gestattete die eigentümliche Übertragung eines Grund-

stückes gegen Übernahme einer festen Geldrente, deren Ablösbarkeit von der Zustimmung beider Teile abhängig ist. Die Absicht und Wirkung war aber nicht, die übernommene Rente unablösbar zu machen, vielmehr ist die praktische Bedeutung lediglich, jede Teilung oder Aufsaugung der neubegründeten Stellen an die Genehmigung der Behörde zu binden. Ein ebenfalls für die ganze Monarchie geltendes Gesetz vom 7. Juli 1891 betreffend die Beförderung der Errichtung von Rentengütern stellte für Zwecke der ländlichen Ansiedlung den Staatskredit der Rentenbanken zur Verfügung. Die neuen Stellen werden bis zu drei Vierteln der Taxe mit Einschluß des Gebäudewertes beliehen, seit 1916 sogar bis zu neun Zehnteln, wenn es sich um Betriebe, die regelmäßig ohne fremde Hilfskräfte bewirtschaftet werden, handelt. Die Agrarbehörden, früher „Generalkommissionen", jetzt „Landeskulturämter" genannt, sollten auf Wunsch zwischen den sie anrufenden Parteien vermitteln und die technischen Arbeiten ausführen. Da diesen Behörden aber im Gegensatze zur Ansiedlungskommission für Posen-Westpreußen eigene Mittel zum Ankauf nicht zur Verfügung standen, wurde es notwendig, besondere Träger des Ansiedlungswesens ins Leben zu rufen. Es sind die seit 1903 in allen preußischen Provinzen entstandenen gemeinnützigen Ansiedlungsgesellschaften. An ihnen sind überall der Staat, die Provinz, vielfach Kreise und Städte, auch Private beteiligt. Meist Gesellschaften m. b. H., können sie sich freier bewegen als rein staatliche Unternehmungen. Ihr Betriebskapital beträgt je 5—9 Millionen Mark, wird aber durch den Kredit der Rentenbanken und den sog. Zwischenkredit ergänzt. Der letztere wird von der Preußischen Staatsbank (Seehandlung) als Vorschuß auf die später fällig werdenden Rentenbriefe für die Zeit zwischen dem Ankauf des Gutes und der endgültigen Eigentumsübertragung an die Ansiedler gewährt. Durch Gesetz vom 8. Mai 1916 sind hierfür 100 Millionen Mark ausgeworfen worden. Auf Grund des Beförderungsgesetzes von 1891 sind bis zum Jahre 1914 21 535 Rentengüter mit 238 448 ha begründet worden. Davon entfallen auf Posen und Westpreußen 5799 mit 57 377 ha, auf die westlichen Provinzen 4886 mit 36 103 ha. Für das verkleinerte ostelbische Preußen bleiben nicht mehr als 10 850 Rentengüter mit 144 975 ha. Da es dort 10 843 landwirtschaftliche Großbetriebe gibt, kommt also sehr genau auf ein großes Gut ein Rentengut. Bei aller Anerkennung der bedeutenden kolonisatorischen Leistung Preußens läßt diese Zahl keinen Zweifel, daß außerhalb der nun verlorenen Gebiete die große Agrarreform, welche die Gesetzgebung angestrebt hatte, in den ersten Anfängen steckengeblieben ist.

2. Die Erbrechtsreform.

Es wurde oben dargelegt, welche Bedeutung die Anerbensitte für den Bestand einer sozial selbständigen und ökonomisch leistungsfähigen Grundbesitzerklasse in den Gebieten der ungeteilten Erbübernahme besitzt. Die Anerbensitte unterlag aber der Gefährdung durch den von ihr abweichenden Inhalt des gemeinen Erbrechts. Danach kann jeder Miterbe mangels einer Verfügung des Erblassers die Naturalteilung der hinterlassenen Liegenschaften, und wo dies füglich nicht geschehen kann, die Versteigerung des Landgutes und die Aufteilung des Erlöses verlangen. Dabei ist die Verfügungsfreiheit des Erblassers durch das Pflichtteilsrecht beschränkt. Diese Vorschriften gefährden den Bestand der Landgüter zunächst im Intestaterbgange, besonders wenn daran Minderjährige beteiligt sind. Nicht als ob unwirtschaftliche Zerstückelungen die Folge gewesen wären. Aber das gesetzliche Erbrecht gibt jedem Erben die Handhabe, um die Teilung nach dem den Ertragswert meist weit übersteigenden Verkehrswert der Liegenschaften zu fordern und damit eine Überschuldung des Landgutes herbeizuführen. Es begünstigt die Vorstellung, daß die Kinder einen natürlichen Rechtsanspruch auf Teilung nach dem Verkehrswerte besitzen und beeinflußt dadurch auch die Verfügungen des Erblassers. Die besonders von der hannoverschen und westfälischen Bauerschaft getragene Reformbewegung erhob demgegenüber die Forderung, das gesetzliche Erbrecht der Sitte anzupassen. Man wandte dagegen hauptsächlich ein, daß:

1. die Bevorzugung eines der Erben der heutigen Rechtsanschauung nicht mehr entspreche, und
2. daß die Abfindlinge der Bauergüter durch die Bevorzugung des Anerben zu Proletariern gemacht würden.

Der erste Einwand verkennt das Wesen der Anerbensitte. Sie will dem Anerben keineswegs ein größeres Erbteil als seinen Geschwistern zuwenden; sie bringt aber zum Ausdruck, daß für die Auseinandersetzung unter Familienangehörigen andere Wertvorstellungen obwalten, als im Verkehr mit Fremden. Man erstrebt einen billig-mäßigen Anschlag, der dem Gutsübernehmer gestattet, den Hof ordentlich weiter zu bewirtschaften und seinen Nachkommen zu erhalten, ohne unter der Last der übernommenen Erbabfindungen zusammenzubrechen. Es ist die Anschauungsweise einer bodenständigen Bevölkerung. Der Grundbesitz erscheint ihr nicht als bloße Erwerbsquelle, sondern als Heimstätte, die nicht zum Verkauf, sondern zur Vererbung bestimmt ist. Gerade weil diese Sitte die bäuerlichen Familien in gutem Wohlstand erhält, sind sie auch imstande, eine Generation nach der anderen immer wieder gut zu erziehen und auszustatten. Die angestellten Erhebungen über das Schicksal der Abfindlinge haben ergeben, daß von einem Herabsinken in das Proletariat gar keine Rede sein kann[2]).

Die Reformbewegung hatte den Erfolg, daß das Bürgerliche Gesetzbuch (§§ 2049 und 2312) bestimmte, wenn nach Verfügung des Erblassers das Landgut ungeteilt von einem Erben übernommen werden soll, sei im Zweifel anzunehmen, es solle zum Ertragswert angesetzt werden; dieser Wert wird dann auch der Berechnung des Pflichtteils zugrunde gelegt. Damit ist aber für den Fall mangelnder Verfügung des Erblassers keine Abhilfe getroffen. Die Anpassung des Intestaterbrechtes an die Sitte hat sich regional in verschiedenen Formen vollzogen.

1. Sind für eine Reihe von preußischen Provinzen in den achtziger Jahren Gesetze erlassen worden, welche ein indirektes Anerbenrecht einführen. Danach bleibt zwar das gemeine Erbrecht bestehen, aber der Eigentümer kann seinen Hof der Anwendung dieses Rechtes entziehen, indem er ihn in eine beim Amtsgericht geführte Höferolle oder Landgüterrolle eintragen läßt. Diese Anordnung hat nur dort Erfolg gehabt, wo eine starke Bewegung sich gegen die Anwendung des gemeinen Rechts entwickelt hatte, so in Hannover nach seiner Angliederung an Preußen. Dort sind drei Fünftel aller Höfe, für die früher Anerbenrecht galt, zur Eintragung gelangt. Auch in Oldenburg, Lauenburg und Bremen wurde ein ähnlich günstiges Ergebnis erzielt. Im übrigen blieb das Höferecht unwirksam, weil jeder Besitzer beabsichtigt, über seinen Hof ohnehin durch ausdrückliche Willenserklärung (Übergabevertrag) zu verfügen, die Eintragung in die Höferolle ihm deshalb zwecklos erscheint.

2. Ein direktes Anerbenrecht ist für alle Rentengüter durch Gesetz vom 8. Juni 1896, für die selbständigen Bauergüter Westfalens durch Gesetz vom 2. Juli 1898 anerkannt worden. Die Höfe werden von Amts wegen im Grundbuch als Anerbengüter eingetragen. Sie vererben dann ex intestato auf einen der Nachkommen zu einem mäßigen Wertanschlage. In Schleswig-Holstein ist der Bestand des alten Anerbenrechtes nicht unterbrochen worden. Für die übrigen Provinzen steht die Reform noch aus.

IV. Die nachrevolutionäre Gesetzgebung.

Während die russische Revolution die agrargeschichtliche Entwicklung gewaltsam unterbrach und das russische Beispiel ganz Zwischen-Europa von Rumänien bis zum Baltikum zur Nachahmung anreizte, hat die politische Umwälzung in Deutschland im wesentlichen nur die entschlossene Fortführung der schon vor dem Kriege in Angriff genommenen Reformen zur Folge gehabt. Sie hat nur auf einem Gebiete mit dem Erbe der Vergangenheit aufzuräumen begonnen, indem sie die Fideikommisse abschaffte und darin den Vorbildern von 1789 und 1848 folgte.

1. Die Fideikommißgesetzgebung.

Im Jahre 1914 gab es in Preußen 1311 Familienfideikommisse mit 2,5 Millionen Hektar Land. Sie umfaßten 7,1% der Gesamtstaatsfläche, so viel wie eine ganze große Provinz. Von der

[2]) Z. B. sind nach einer Erhebung über das Schicksal von 7621 Abkömmlingen aus 1868 schleswig-holsteinischen Bauernstellen mit Einschluß der Übernehmer 73,4% in der Schicht der selbständigen Landwirte verblieben, 19,3% in diejenige der selbständigen Unternehmer in Handel und Gewerbe, der Beamten, Lehrer usw., nur 7%, meist Abkömmlinge kleiner Stellen, in die Arbeiterschaft übergetreten. Vgl. Sering, Erbrecht und Agrarverfassung in Schleswig-Holstein auf geschichtlicher Grundlage, Berlin 1908, S. 569.

Fideikommißfläche entfielen 48,5 % auf große Herrschaften von mehr als 5000 ha, und 73,9% auf Besitzungen mit mehr als 2000 ha. Das Rechtsinstitut diente also meist dem Zusammenhalt echter Latifundien. Gehörten ihre Inhaber überwiegend den regierenden Häusern, den ehemaligen Landesherren, dem niederen Adel an, so drängte sich neuerdings mehr und mehr auch das industrielle und Finanzkapital hinein. Deshalb war der Fideikommißbesitz in rascher Zunahme. Sie betrug von 1900 bis 1914 im Jahresdurchschnitt 20 000 ha, der Zuwachs an neuen Rentengütern nur 8600 ha. So gewiß eine nach oben und unten gleich unabhängige Aristokratie, wie Englands Geschichte zeigt, für den Volkskörper ein erwünschtes Element ist, so wenig kann bezweifelt werden, daß sie zu teuer erkauft ist, wenn sie der Mittelklasse allzu viel Raum wegnimmt und sogar zu deren fortschreitenden Verdrängung führt. Manche Fideikommißstiftungen schreiben sogar den alljährlichen Ankauf von Land vor. Als ein Mittel, um den Bestand gewöhnlicher Rittergüter oder gar bäuerlicher Besitzungen zu sichern, können die Familienfideikommisse nach ihrer ganzen Konstruktion nicht angesehen werden. Ein preußischer Gesetzentwurf, der vor dem Kriege eingebracht wurde, plante deshalb Beschränkungen für die Begründung neuer Fideikommisse. Das unten zu besprechende Reichssiedlungsgesetz hob jedes Widerspruchsrecht der Fideikommißanwärter gegen die Verwendung von Land zur Besiedlung auf. Am 10. März 1919 erließ dann die preußische Regierung eine Verordnung mit Gesetzeskraft, welche die freiwillige Auflösung durch Familienbeschluß bis zum 1. September 1921 vorschrieb. Falls bis dahin keine Einigung erzielt wurde, sollte Zwangsauflösung eintreten. Gehört jedoch zu dem Familiengute Wald, der sich zu nachhaltiger Bewirtschaftung eignet, so ist zur Auflösung des Familiengutes die Genehmigung des Justiz- und Landwirtschaftsministers erforderlich. Hierbei war die Erwägung maßgebend, daß die Fideikommisse für die Forstwirtschaft sehr gut geeignet sind, weil sie mit langen Umtriebszeiten arbeitet. Von der Fideikommißfläche sind 47% mit Wald bedeckt (= 14% der Gesamtwaldfläche). Die Reichsverfassung (Artikel 155) hat die allgemeine Auflösung der Fideikommisse vorgeschrieben.

2. Die Siedlungsgesetzgebung.

Es fehlte bisher an Handhaben, um das für Siedlungszwecke erforderliche Land mit Sicherheit zu beschaffen. Schon vor dem Ausbruch der Revolution, anfangs November 1918, war deshalb der Verfasser beauftragt worden, ein Siedlungsgesetz auszuarbeiten, — es sollte den heimkehrenden Kriegern die Aussicht auf eine eigene Scholle gesichert werden. Nach eingehender Beratung mit allen beteiligten Kreisen konnte schon unter dem 29. Januar 1919 die Verordnung der Reichsregierung zur Beschaffung von Siedlungsland ergehen. Sie wurde dann der Nationalversammlung zu Weimar vorgelegt, mit einigen von ihr beschlossenen Abänderungen von einer Mehrheit, die von der Rechten bis zu den Mehrheitssozialisten reichte, angenommen und unter dem 11. August 1919 als „Reichssiedlungsgesetz" veröffentlicht.

Zum Zwecke der Begründung neuer Ansiedlungen und, nach dem Zusatz der Nationalversammlung, zur Hebung bestehender Kleinbetriebe bis höchstens auf die Höhe von selbständigen Ackernahrungen, werden die Bundesstaaten verpflichtet, gemeinnützige Siedlungsunternehmungen zu begründen, soweit solche noch nicht vorhanden sind. An ihre Stelle können auch öffentliche Behörden oder Anstalten treten.

Für die zu besiedelnde Fläche stellt das Gesetz diesen Unternehmungen zunächst alles noch unbewirtschaftete (oder nur im Wege der Brennkultur oder zur Torfnutzung verwendete) Moorland und sonstige Ödland zur Verfügung. Diese weiten mit den technischen Hilfsmitteln der Gegenwart in bestes Kulturland zu verwandelnden Flächen werden der Enteignung unterworfen, und zwar so, daß dem Eigentümer nur derjenige kapitalisierte Reinertrag, den das Land in unverbessertem Zustande hat, als Entschädigung zugebilligt wird. Doch hat die Nationalversammlung diese Vorschriften durch die Bestimmung abgeschwächt, daß die Enteignung erst stattfinden soll, wenn eine dem Eigentümer gesetzte Frist unbenutzt verstrichen ist, um selbst eine seinen wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechende Fläche in Kultur zu bringen. Auch kann die Enteignungsbehörde eine höhere Entschädigung festsetzen, wenn besondere Verhältnisse dies als angemessen erscheinen lassen.

Die Moore und Ödländereien umfassen mehrere Millionen Hektar. Ihre rasche Erschließung ist jedoch durch den hohen Preis der dazu erforderlichen künstlichen Düngemittel sehr erschwert.

Wichtiger noch war die Aufgabe, altes Kulturland der Besiedlung zugänglich zu machen. In erster Linie werden dazu die Staatsdomänen zur Verfügung gestellt, deren Verpachtung meist nur eine geringe Verzinsung der darin investierten Werte bringt.

Die Staaten werden verpflichtet, dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen ihre Domänen bei Ablauf des Vertrages zum Kauf anzubieten, soweit nicht ihre Erhaltung im Staatsbesitz für Unterrichts-, Versuchs- oder andere Zwecke öffentlicher und volkswirtschaftlicher Art notwendig ist. Der Ankaufspreis soll den Ertragswert der Domäne nicht übersteigen und die auf außerordentliche Verhältnisse des Krieges zurückzuführende vorübergehende Wertsteigerung unberücksichtigt lassen. Die deutschen Staatsdomänen umfassen mehr als $^1/_2$ Million Hektar meist guten Bodens.

Ferner ist den gemeinnützigen Siedlungsunternehmungen ein Vorkaufsrecht auf alle in ihrem Bezirk liegenden landwirtschaftlichen Privatländereien im Umfange von 25 ha aufwärts, oder Teile von solchen Grundstücken eingeräumt. Das Vorkaufsrecht kann durch Bestimmung der Landeszentralbehörde auch auf kleinere Grundstücke ausgedehnt werden. Der freihändige Verkauf bringt alljährlich sehr bedeutende Flächen zum Umsatz. Allerdings hat das Siedlungsunternehmen hier den vollen vertragsmäßigen Kaufpreis zu übernehmen. Auch hat die Konstruktion des Vorkaufsrechts nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches viele Umgehungen der gesetzlichen Vorschriften ermöglicht.

Bedeutsamer sind deshalb die Bestimmungen über die Landlieferungsverbände. Diese Vorschriften beziehen sich ausschließlich auf solche Bezirke, in denen nach der landwirtschaftlichen Betriebszählung von 1907 mehr als 10 vom Hundert der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf große Güter (mit 100 und mehr Hektar landwirtschaftlicher Fläche) entfällt. Es trifft dies vor allem für das ganze ostelbische Deutschland und das mitteldeutsche Übergangsgebiet zu. In diesen Bezirken (und in 28 westlichen Kreisen) wurden die Eigentümer der großen Güter zu Landlieferungsverbänden zwangsweise mit der Aufgabe zusammengeschlossen, auf Verlangen des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens geeignetes Land aus dem Gutsbestande zu beschaffen. Die Grenze für die Verpflichtung des Landlieferungsverbandes ist bei einem Drittel der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche der großen Güter seines Bezirkes gezogen. Die Verpflichtung des Landlieferungsverbandes gilt auch dann für erfüllt, wenn die landwirtschaftliche Nutzfläche dieser Güter nicht mehr als 10 vom Hundert der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Ansiedlungsbezirkes beträgt. Das Land ist zum gemeinen Werte herzugeben, den es im Großbetriebe hat, und zwar ohne Rücksicht auf Wertsteigerungen, die auf außerordentliche Verhältnisse des Krieges zurückzuführen sind.

Als Mittel zur Beschaffung des Landes steht dem Landlieferungsverbande das Vorkaufsrecht und im Notfalle das Enteignungsrecht zu. Die Enteignung soll gegen „angemessene" Entschädigung, jedoch wiederum unter Ausschluß von Wertsteigerungen infolge der Kriegskonjunktur erfolgen. In erster Linie sollen für Siedlungszwecke solche großen Güter erworben werden, die von Kriegsgewinnlern angekauft wurden, die einem häufigeren Besitzwechsel unterlagen oder schlecht bewirtschaftet sind, die eines ausreichenden Stammes deutscher Arbeiter entbehren oder die dem Absentismus der Besitzer unterliegen, endlich eigentliche Latifundien und ausgekaufte Bauergüter. Dagegen soll von dem Erwerb von Gütern, die in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht vorbildlich wirken, möglichst abgesehen werden.

Das Verhältnis zwischen dem Landlieferungsverbande und dem Siedlungsunternehmen ist durch die Vorschrift geregelt, daß letzteres verpflichtet ist, dem ersteren die Grundstücke zu dem von ihm angelegten Erwerbspreise abzunehmen, wenn der Landlieferungsverband das Grundstück auf Verlangen des Siedlungsunternehmens oder im Einverständnis mit ihm erworben hat.

Der Bestand der neu zu begründenden Ansiedlerstellen wird durch ein Wiederkaufsrecht der gemeinnützigen Siedlungsunternehmungen gesichert. Endlich sieht das Reichssiedlungsgesetz auch noch die Beschaffung von Pachtland für landwirtschaftliche Arbeiter vor: Landgemeinden oder Gutsbezirke können verpflichtet werden, land- und forstwirtschaftlich ständig beschäftigten Arbeitern auf ihren Wunsch Gelegenheit zur Pacht für den Bedarf des Haushaltes zu geben, und zwar bis zum Umfange von 5 vom Hundert der landwirtschaftlich genutzten Gemeinde- oder Gutsfeldmark. Den Landgemeinden steht im Notfalle das Recht der Zwangspachtung oder Enteignung zu.

Die Länder können Vorschriften zur weitergehenden Förderung des Siedlungswesens erlassen mit der einzigen Einschränkung, daß landwirtschaftlicher Grundbesitz im Eigentum von Personen, die weniger als 100 ha besitzen, der Enteignung entzogen ist. Solche weitergehenden Bestimmungen sind z. B. in Hessen erlassen worden.

Durch den Zusammenbruch des deutschen Reiches ist die innere Kolonisation aus einer sozialen und politischen zu einer grundlegenden Aufgabe der Volkswirtschaft geworden. Denn die feindlichen Annexionen der lothringischen Eisenerzgruben und der agrarischen Überschußgebiete von Posen und Westpreußen haben den deutschen Zufuhrbedarf ungemein gesteigert, unsere Exportfähigkeit aber im Verein mit dem Verlust der Saarkohlengruben, der Zerrüttung unseres Verkehrswesens und der schlechten Ernährung der Bevölkerung gemindert, während der Raub der Handelsflotte, die Konfiskation der Auslandsvermögen und die ungeheuren Tribute an den Feind uns große Einkünfte entzogen, mit denen wir früher die auswärtigen Zufuhren bezahlen konnten. Wir sind zu arm geworden, um Nahrungsmittel und Rohstoffe in ausreichenden Mengen vom Auslande einzuführen. Den Ausdruck dafür bildet der Sturz unserer Valuta auf ein Zehntel ihres Friedenswertes. Die Milliardenzuschüsse, die das Reich zur Verbilligung eingeführter Lebensmittel ausgibt, können nur die Wirkung haben, den Geldwert noch weiter zu senken.

Deshalb ist es von vitaler Wichtigkeit, uns durch die intensivste Mehrung der Bodenproduktion möglichst unabhängig von der Einfuhr zu machen. Es ist technisch und wirtschaftlich möglich, die Ernten zu verdoppeln. Aber der notwendige allgemeine Übergang zu einer hochintensiven Wirtschaft mit angespanntem Hackfruchtbau bedingt eine starke Vermehrung der Landbevölkerung. Wohl ist man bemüht, die Handarbeit durch die Maschinenarbeit zu ersetzen. Aber die Handarbeit ist in der Landwirtschaft nur bis zu einer ganz bestimmten Grenze zu entbehren. Falke berechnet die für 100 ha notwendigen Arbeitstage bei unverbesserter Dreifelderwirtschaft auf 710, bei mittelintensivem Fruchtwechsel mit mäßigem Kartoffelbau auf 3800 und bei höchst arbeitsintensivem Betriebe mit ausgedehntem Rübenbau auf 7280. Nun hat aber der Krieg in die landwirtschaftliche Bevölkerung besonders große Lücken gerissen, die durch die Aufhebung der allgemeinen Wehrpflicht nicht ausgeglichen wurden. Auch sind Hunderttausende von polnischen Wanderarbeitern ausgeblieben, und wenn im Jahre 1920 wieder gegen 300 000 in Deutschland beschäftigt wurden (davon 150 000 in der Landwirtschaft), so erscheint dies schlechterdings unerträglich angesichts der Massen von deutschen Erwerbslosen und der feindseligen Haltung des neuen Polenstaates. Die Bauerwirtschaft erscheint bei geeigneter Unterweisung durchaus befähigt zu hochintensiver Kultur. Für eine ausreichende Zahl einheimischer Arbeiter kann nicht anders als in Anlehnung an volkreiche Bauerschaften gesorgt werden. Nur ihre starke Vermehrung kann den Bestand des Deutschtums im Osten gegen den Druck aus dem übervölkerten Polen schützen und ergiebigen Absatz im Inlande für die Industrie beschaffen.

Indessen läßt die erhoffte großzügige Siedlungstätigkeit bisher noch auf sich warten. In großem Maßstabe sind bisher nur Anliegerparzellierungen zustande gekommen. In der Zeit vom 1. Januar 1919 bis 1. November 1920 wurden in Preußen an schon vorhandene Besitzer 16 439 Grundstücke zu eigen und 34 508 in Pacht durch Vermittlung der Landeskulturämter und der Landgesellschaften, besonders in Schlesien vergeben. Ihre Fläche umfaßte im ersten Falle 18 954, im zweiten 30 598 ha. Die Neusiedlungen werden auf 4884 mit 30 200 ha angegeben. Das wäre an sich ein spärlicher Anfang. Dabei handelt es sich hier anscheinend großenteils nur um die Übernahme schon früher begründeter Stellen auf die Rentenbank.

Als Gründe für die eingetretene Verzögerung sind die folgenden zu nennen. Zunächst ließen infolge der unruhigen Zeitverhältnisse die Ausführungsbestimmungen, dann die Einrichtung der Landlieferungsverbände sehr lange auf sich warten. Ferner ergaben sich große Schwierigkeiten aus der allgemeinen Preisrevolution. Sie entwertete die Ansparungen und Kapitalien, während die Preise für die anzukaufenden Güter, für lebendes und totes Inventar, Maschinen und Baumaterialien ungemein gesteigert wurden. Die Kapitalien der Ansiedlungsgesellschaften reichten jetzt nicht mehr zu einer kräftigen Ankaufs- und Siedlungstätigkeit aus; erst Ende 1920 hat die preußische Landesversammlung die staatlichen Einlagen (um 50 Millionen Mark) erhöht. Die Kosten für Schulen, Kirchen, Wegebauten können nicht mehr von den Ansiedlern aufgebracht

werden, sie müssen auf breitere Schultern gelegt werden. Im übrigen kann aber die Geldentwertung nicht als ausschlaggebendes Hindernis angesehen werden. Denn die Löhne und die Preise für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse sind viel stärker gestiegen, als die Bodenpreise. Wichtiger ist die absolute Knappheit an künstlichen Düngemitteln — namentlich an Phosphorsäure infolge des Verlustes der lothringischen Lager phosphorhaltiger Eisenerze. Dadurch ist besonders die Moorbesiedlung hart betroffen worden. Schwer fällt auch der durch die Kohlenknappheit bedingte Mangel an Ziegelsteinen ins Gewicht. Daß aber die Bauschwierigkeiten überwunden werden können, haben die schwäbischen Rückwanderer aus dem Terek-Gebiet (Kaukasus) in Mallinken, Ostpreußen, und andere Siedlungen erwiesen. Man behalf sich dort zunächst mit einem notdürftigen Unterschlupf, formte mit eigener Hand die Luftziegel und baute mit ihnen fast ohne jede Hilfe von Bauhandwerkern die stattlichen und standfesten Häuser auf. Die preußische Forstverwaltung förderte die Siedlung durch Lieferung von Bauholz ungefähr zum halben Marktpreise. Aber nicht Viele sind bereit, die Entbehrungen und Plagen auf sich zu nehmen, die mit dem Eigenaufbau der Gehöfte verknüpft sind, besonders haben die west- und süddeutschen Ansiedler und ihre Frauen hier versagt. Die ablehnende Stellung des sozialdemokratischen Landarbeiterverbandes und vieler älterer Grundbesitzer taten ein übriges.

Auch ist der Geist, mit dem die Gesetze erlassen sind, bis jetzt weder in die unteren, noch in alle zentralen Verwaltungsbehörden eingedrungen. Das Reich stellte von 1918 bis 1920 fast 2 Milliarden Mark, die Länder und Kommunalverbände annähernd die gleiche Summe zur Belebung der Bautätigkeit zur Verfügung. Davon sind der ländlichen Siedlung bezeichnenderweise nur 2—5% zugute gekommen. Volkswirtschaftlich berechtigt aber sind solche Zuschüsse in unserem hungernden Lande nur dort, wo mit ihrer Hilfe neue verbrauchbare Güter geschaffen werden, also vor allem auf dem Lande und in den Bergbaubezirken.

Es fehlt bis jetzt an einer starken Bewegung, welche die Siedlung zu einer Sache des ganzen Volkes erhebt. Es wird aber die Zeit kommen, in der die Bauernsöhne und die Gutstagelöhner froh sein werden, noch Raum im eigenen Lande zur Begründung eines freien und gesicherten Familienlebens, sei es auch um den Preis einiger entbehrungsreicher Jahre zu finden.

Die Übersiedlung von erwerbslosen Erwachsenen aus den Städten hat sich meist als ein Fehlschlag erwiesen. Aber es muß und wird gelingen, planmäßig und im großen die städtische Jugend dem landwirtschaftlichen Beruf zuzuführen. Nicht anders kann sich die notwendige Dezentralisation der Bevölkerung vollziehen, der städtische Arbeitsmarkt entlastet, nicht anders unsere Rasse wieder zu robuster Gesundheit erhoben werden.

3. Der Pachtschutz.

In Irland, Großbritannien, Skandinavien, Finnland steht der Schutz der Pächter im Vordergrunde der Agrarreform. In Deutschland sitzt die breite Bauerschaft mit im ganzen verschwindenden Ausnahmen auf Eigentumshöfen. Reine Pachtwirtschaften kommen nur in der Klasse der kleinsten Betriebe (bis zu $^1/_2$ ha) und der Großbetriebe (über 100 ha landwirtschaftlicher Fläche) mit 30 und 24,4 vom Hundert häufig vor. Im übrigen handelt es sich um Zupachtungen, die für den kapitalschwachen Kleinbesitzer ein Hauptmittel sind, um sich zur Selbständigkeit emporzuarbeiten — oft ein besseres als die Aufnahme von Hypothekenschulden. Es wäre ein schlechter Dienst, den man diesen aufstrebenden Kräften erweisen würde, wollte man durch schroffe obrigkeitliche Eingriffe die Eigentümer von weiteren Verpachtungen abschrecken.

Nur in einigen Gegenden, besonders Westdeutschlands und Schlesiens, liegen die Verhältnisse ähnlich wie in den eingangs genannten Ländern: Latifundienbesitzer verpachten in irischer Art an kleine Leute, bäuerliche Hofbesitzer nach skandinavisch-finnischer Art an ihre Arbeiter — dahin gehört das Heuerlingsverhältnis im Gebiet der westfälischen Einzelhöfe. Aber nirgendwo sind die Verhältnisse ganz einheitlich. Neben kapitalistischen Großverpächtern gibt es in Westdeutschland viele altadlige Familien, die wie im Mittelalter ihr Land gegen bäuerliche Renten ausgegeben haben und die Pachten überlieferungsmäßig niedrig halten. Auch gibt es viele kleine Verpächter, die aus irgendwelchen individuellen Anlässen ihre Grundstücke zeitweilig verpachten. Rings um jede größere Stadt erstreckt sich eine Zone von Kleinpachtungen, auf denen Leute aller Berufe

in ihren Freistunden für den Bedarf des eigenen Haushalts tätig sind. Unter so mannigfaltigen Bedingungen konnte man nur mit großer Vorsicht Abhilfe für hervorgetretene Mißstände suchen.

Zunächst hat die Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung des Reiches vom 31. Juli 1919 im Interesse der Volksgesundheit und Volksernährung eine Pachtregulierung für die sog. Schrebergärten vorgesehen: zum Zwecke nichtgewerbsmäßiger gärtnerischer Nutzung dürfen Grundstücke nicht zu höheren als den von der unteren Verwaltungsbehörde festgesetzten Preisen verpachtet werden. Solche Pachtverträge dürfen nur aus wichtigen Gründen gekündigt werden. Die Weiterverpachtung von Grundstücken als Kleingärten ist den öffentlichrechtlichen Körperschaften und gemeinnützigen Unternehmungen vorbehalten. Die Eigentümer können gezwungen werden, Land zur Benutzung als Kleingärten freizugeben.

Der nächste Schritt war die Reichs - Pachtschutzordnung vom 9. Juni 1920. Sie bezieht sich auf private Grundstücke, die zu landwirtschaftlicher oder gewerbsmäßiger gärtnerischer Nutzung verpachtet sind und kann durch die obersten Landesbehörden auf Heuerlingsverträge ohne Rücksicht auf die Grundstücksgröße ausgedehnt werden. Dies ist in Preußen durch die Pachtschutzordnung vom 3. Juli 1920 geschehen. Die Handhabung der materiellen Bestimmungen liegt bei den Pachteinigungsämtern (in Preußen ein vorsitzender Amtsrichter mit je zwei Verpächtern und Pächtern). Sie haben das Recht, auf Anrufen: 1. für Grundstücke unter $2^1/_2$ ha die Geltungsdauer bestehender Pachtverträge bis zu 2 Jahren zu verlängern oder die Verträge aufzuheben, vorausgesetzt, daß sich das Verhalten des einen Teils als wucherische Ausbeutung oder schwere Unbilligkeit darstellt; 2. für Grundstücke jeder Größe die Leistungen, die unter den veränderten Verhältnissen nicht mehr gerechtfertigt sind, anderweit festzusetzen.

Die Pachtschutzordnung war die Folge einer ziemlich starken Bewegung unter den Kleinpächtern und Heuerlingen, die, durch die Preisrevolution hervorgerufen, die Ermäßigung der neu festgesetzten Pachten durch obrigkeitlichen Eingriff forderte. Die Wirkung war freilich ganz unerwartet. Die Pachteinigungsämter haben in den meisten Fällen auf Anrufen der Verpächter sich veranlaßt gesehen, die Pachten zu erhöhen. Kein Wunder. Denn die Aufwendungen der Verpächter für das verpachtete Grundstück sind stark gestiegen und die Pachtrenten entwertet, auf deren Bezug auch viele unbemittelte Leute angewiesen sind. Wollte man bei Abschluß neuer Pachtverträge eingreifen, so würde die Bereitschaft, Land durch Pacht zu verwerten, bald aufhören.

Auf eine grundsätzliche Neuordnung des Bodenbesitzrechts steuert die Bodenreformbewegung hin. Sie ist wesentlich auf städtische Verhältnisse eingestellt und wird an anderer Stelle behandelt.

---

b) Urbarmachung und Besiedelung der Ödländereien.

Von Dr. W. Seedorf,

o. ö. Professor für landwirtschaftliche Betriebslehre an der Universität Göttingen.

Literatur:

Die Moorbesiedelung in Vergangenheit und Zukunft. P. Parey, Berlin 1920. — Tacke in Arbeitsziele der deutschen Landwirtschaft nach dem Kriege, S. 935ff. P. Parey, Berlin 1918. — C. v. Seelhorst, Handbuch der Moorkultur. P. Parey, Berlin 1914. — E. Sierig, Die Moorkultur. P. Parey, Berlin 1913. — P. Graebner, Handbuch der Heidekultur. Engelmann, Leipzig 1904. — Mitteilungen des Vereins zur Förderung der Moorkultur im Deutschen Reiche.

Das Ödland steht im Gegensatz zum Kulturland. Der Begriff des Ödlandes wird in verschiedenen Zeiten, verschiedenen Wirtschafts- und Kulturverhältnissen sehr verschieden sein. Vor hundert Jahren hat es in Deutschland noch große Flächen Ödland gegeben, die heute ertragreiche Äcker und Wiesen darstellen, und in dünnbevölkerten Gegenden z. B. Südamerikas und

Sibiriens gibt es heute weite Flächen Ödlandes, die bei uns Kulturland sein würden. Mit dem Worte Ödland fassen wir heute in Deutschland die weiten Flächen von Heide- und Moorländereien zusammen, die in irgendeiner Form der landwirtschaftlichen Nutzung im engeren oder weiteren Sinne, d. h. dem Acker-, Wiesen- und Weidenbau oder auch der forstlichen Nutzung zugeführt werden können.

Da die Begriffsbestimmung und Abgrenzung der Ödlandsflächen bei der praktischen Durchführung der statistischen Erhebungen schwierig ist, schwanken die Angaben über die Größe der deutschen Ödlandsflächen. Nach Tacke sind die Heide- und Moorflächen im Deutschen Reich alten Umfanges etwa zu folgenden Beträgen anzusetzen:

für Preußen:

Hannover	82,4	Q.-M.	entsprechend	12,4%	der Gesamtfläche
Pommern	55,5	,,	,,	10,2%	,, ,,
Schleswig-Holstein	31,9	,,	,,	9,3%	,, ,,
Brandenburg	63,1	,,	,,	8,7%	,, ,,
Posen	57,9	,,	,,	11,2%	,, ,,
Ostpreußen	34,7	,,	,,	5,1%	,, ,,
Westpreußen	15,6	,,	,,	3,4%	,, ,,
Westfalen	3,7	,,	,,	1,0%	,, ,,
Sachsen	15,2	,,	,,	3,3%	,, ,,
Schlesien	15,8	,,	,,	2,2%	,, ,,
Rheinland	8,2	,,	,,	1,7%	,, ,,
Hessen-Nassau	0,2	,,	,,	0,1%	,, ,,
Insgesamt	384,2	Q.-M.	entsprechend	6,2%	der Gesamtfläche
Bayern	26,0	Q.-M.	entsprechend	1,9%	der Gesamtfläche
Mecklenburg (beide)	26,3	,,	,,	9,2%	,, ,,
Oldenburg	21,3	,,	,,	18,6%	,, ,,
Württemberg	3,6	,,	,,	1,0%	,, ,,

Zusammen ergibt sich hieraus eine Fläche von 461,4 Q.-M. Da aber einige Länder völlig fehlen, wie Baden, aus dem bisher brauchbare Zahlen nicht vorliegen, und da die angegebenen Zahlen auch als zu niedrig angesprochen werden müssen, so kommt man auf Grund eingehender Untersuchungen über die Gesamtfläche des kulturwürdigen Moor- und Heidebodens auf folgende Zahlen:

Moorboden	2 695 500 ha
Heideboden	1 500 000 ha
Insgesamt	4 195 500 ha

oder rund 746 Q.-M., entsprechend 7,8% der Bodenfläche. Von dieser Fläche können heute etwa 3 500 000 ha noch als unkultiviert gelten, was annähernd dem Umfange der Provinz Ostpreußen entspricht!

Als Heideböden werden Böden im norddeutschen Flachlande bezeichnet, die im unberührten Zustande vorwiegend mit Heidekräutern bedeckt sind, und zwar in trockenen Lagen mit Calluna vulgaris, auf mehr feuchten Stellen mit Erica tetralix. Daneben werden eine Anzahl anderer charakteristischer Pflanzen regelmäßig gefunden. Bei der Bildung der diluvialen Oberflächenschicht durch das Inlandeis blieben vorwiegend sandige, aber auch lehmige, meist mit kleineren und größeren Steinen durchsetzte Böden zurück, die vielfach im Laufe der Zeit zum Teil stark mit Humus angereichert wurden. Sprachlich ist der Begriff „Heide" nicht immer an das Vorhandensein von Heidekraut gebunden. Im Osten Deutschlands pflegt man auch Kiefernwälder als Heiden zu bezeichnen. Die eigentlichen Heidegebiete erstrecken sich im Westen in großer Breite beginnend, dann jenseits der Elbe schmäler werdend an der Küste der Nord- und Ostsee. Besonders bekannt ist die Lüneburger Heide. Ein von diesen abgetrenntes Heidegebiet bedeckt einen großen Teil der Lausitz.

Die Moorböden bestehen an der Oberfläche aus einer reinen Humusschicht, die arm an mineralischen Bestandteilen und im entwässerten Zustand mindestens 20 cm stark sein soll. Man unterscheidet drei Arten von Mooren, nämlich Niederungs-, Hoch- und Übergangsmoore. Die Niederungs-Wiesen- oder Grünlandsmoore sind im wesentlichen entstanden aus Süß- und Sauergräsern und

schwimmenden Wasserpflanzen auf reicheren Mineralböden, oder unter Einfluß nährstoffreichen, besonders kalkhaltigen Wassers. Die Hochmoore bilden sich hauptsächlich aus bedürfnislosen, daher auch nährstoffarmen Torfmoosen (Sphagnaceen), Heidekräutern u. a., bei nährstoffarmem Wasser auf armen Mineralböden, oder auch auf einer Unterlage von Niederungsmoor. Ihre Pflanzendecke besteht aus Torfmoosen, Heidekräutern, Wollgras, weshalb sie auch Heidemoore oder Heidemoosmoore genannt werden. Die Übergangs- oder Mischmoore stehen, wie der Name sagt, zwischen den beiden eben beschriebenen Moorgattungen und enthalten Pflanzengruppen aus beiden. Ihrem Nährstoffgehalte nach stehen sie zwischen den kalk- und stickstoffarmen Hochmooren und den an diesen Pflanzennährstoffen reichen Niederungsmooren. Sobald die Humusschicht stark mit Mineralboden, z. B. Sand durchsetzt ist, spricht man von anmoorigen Böden. Je stärker der Moorgehalt ist, desto näher stehen sie den Moorböden und umgekehrt.

Die Wege der Urbarmachung. Voraussetzung für die landwirtschaftliche Nutzung ist die Regelung der Wasserverhältnisse. Hochgelegene durchlässige Heideböden scheiden infolge Wassermangels für landwirtschaftliche Kultur überhaupt aus, bei den meisten Heideböden kann auf eine Entwässerung verzichtet werden. Sobald aber der Grundwasserstand hoch oder undurchlässige Schichten vorhanden sind, muß eine künstliche Entwässerung einsetzen, die das Moor schon infolge seiner Entstehung immer nötig haben wird. Sie wird bewirkt entweder durch offene Gräben in Verbindung mit größeren Vorflutkanälen oder auch durch unterirdische Entwässerung (Dränage). Bei der Heidekultur folgt darauf die Entfernung des Heidekrautes, ferner der Steine, Stubben und Wurzelreste. Das Heidekraut wird zumeist mit Gespann- oder Kraftpflügen (Dampf- oder Motorpflug) umgepflügt, neuerdings auch mit dem Landbaumotor von Lanz-Mannheim zerkleinert und untergebracht. Große Vorsicht muß beim Pflügen walten, damit nicht zu tief gearbeitet und zu viel „toter Boden" an die Oberfläche gebracht wird, in dem die Pflanzen nicht gedeihen. Jedoch müssen die häufig im Untergrunde auftretenden sog. Ortsteinschichten gebrochen werden. Bei der Herrichtung von Weiden auf feuchten Heideflächen, die sich durch das Vorherrschen von Erica tetralix, der Doppheide, kennzeichnen, genügt oft eine oberflächliche Bearbeitung mit Scheibenegge, Kultivator, Egge. Sehr wichtig ist eine ausreichende Düngung mit allen Pflanzennährstoffen. Nur die Kalkdüngung muß mit Vorsicht gehandhabt werden. Stalldüngung und Gründüngung sind zur Herstellung der Bodengare unerläßlich. Zum Gedeihen der Leguminosen (Luzerne, Klee) ist auch eine Bodenimpfung erforderlich zur Einführung der Knöllchenbakterien, welche die Stickstoffsammlung bewirken. Diese Fortschritte in der Pflanzenernährung, besonders die künstlichen Düngemittel, bilden die Grundlage für die moderne Ödlandskultur. Heideböden im Bereiche von Flüssen und Bächen, die durch Überstau oder Berieselung bewässert werden können, sind schon seit langer Zeit zum Wiesenbau herangezogen worden. Natürlich muß auch stets für die nötige Entwässerung gesorgt werden, damit keine „Versaurung" oder „Versumpfung" eintreten kann.

Das Niederungs- oder Grünlandsmoor ist, wie bereits der Name andeutet, in erster Linie zur Wiesen- und Weidenutzung geeignet, muß aber in Wirtschaften mit ausschließlichem Moorboden auch zum Ackerbau herangezogen werden. Hinderlich sind dabei die starke Unkrautwüchsigkeit und das Auftreten von Spätfrösten, die einer Reihe von Früchten, z. B. den Kartoffeln, sehr gefährlich werden können. Durch dauernde Bearbeitung wird die Oberfläche des Moores auch leicht pulverig (puffig) und damit zum Ackerbau fast untauglich. Es gelingt zwar oft, aber nicht sicher, mit schweren Walzen dem Übel zu steuern. Die Hindernisse werden am leichtesten beseitigt durch die von Rimpau in Cunrau im Anfang der sechziger Jahre erfundene Moordammkultur oder Sanddeckkultur, wobei das genügend entwässerte Moor mit einer 12—14 cm dicken Sandschicht bedeckt wird, die dem Ackerbau dient und nicht mit dem Moor vermischt werden darf. Infolge der großen Kosten hat man dieses Kulturverfahren, das sehr hohe und sichere Ackererträge bringt, wieder aufgegeben, zumal der Wiesen- und Weidenbau ohne Sanddecke einfacher ist und das Preisverhältnis der tierischen Erzeugnisse zu den Ackerfrüchten vor dem Kriege und bis heute den Futterbau begünstigte. Die erste Bearbeitung des rohen, meist mit Bülten bestandenen Moores geschieht durch Umpflügen und Zerkleinern mit der Scheibenegge und ähnlichen Geräten oder am besten mit dem Lanzschen Landbaumotor. Das kalk- und stickstoffreiche Niederungsmoor erfordert reichliche Düngung mit Phosphorsäure und Kali.

Die besonders in Nordwestdeutschland weit verbreiteten und vorherrschenden Hochmoore können auf drei Wegen urbar gemacht werden, nämlich durch 1. die holländische Fehnkultur, 2. die Moorbrandkultur und 3. die deutsche Hochmoorkultur. Bei der von Holland übernommenen Fehnkultur wird die untere gut zersetzte Schicht des Hochmoores zu Brenntorf verarbeitet, die obere wenig zersetzte auf den Grund des Moores gebracht, wo sie mit Sand vermischt einen guten Ackerboden bildet. Oft wird auch ein Teil der oberen Schicht zu Torfstreu verarbeitet. Die technische Verwertung der Moore ist in ein neues Stadium getreten durch die Errichtung von Überlandzentralen, so z. B. im Wiesmoor bei Aurich, von wo aus große Teile Ostfrieslands mit elektrischer Energie versorgt werden. Die Moorbrandkultur besteht darin, daß man vor Winter die Oberfläche aufhackt und sie nach Austrocknen im Frühjahr anzündet. Die in der Asche aufgeschlossenen Pflanzennährstoffe dienen einige Jahre dem Buchweizen- oder Haferbau. Ist nach sechs- bis siebenmaligem Brennen die nährstoffreiche obere Schicht zerstört, so ist das Moor auf etwa dreißig Jahre unfruchtbar. Das Verfahren hat nur noch historische Bedeutung, da es völlig unwirtschaftlich ist. Siedlungen in ostfriesischen Mooren, die auf Brandkultur gegründet waren, haben dauernde Not gelitten. Bei der deutschen Hochmoorkultur wird das Moor nach mäßiger Entwässerung durch sorgfältige Bearbeitung und Düngung in Acker-, Wiesen- und Weideland von guter Ertragsfähigkeit umgewandelt. Sie bildet die sichere Grundlage für die Besiedlung der Hochmoore. Mit ihrer Hilfe können gleich ganze Moore der Kultur zugeführt werden, was bei der Fehnkultur nicht möglich ist. Die nachträgliche technische Ausbeutung der Moore ist jederzeit mit der nötigen Vorsicht möglich. Für die Düngung kommen alle Pflanzennährstoffe in Frage.

Wie kommt es, daß bei dem Hochstande der deutschen Landwirtschaft und der deutschen Wirtschaft vor dem Kriege noch so riesige Ödlandsflächen ungenützt daliegen, daß z. B. in nächster Nähe der Reichshauptstadt ein fruchtbares Niederungsmoor wie das Havelländische Luch in einer Größe von 200 000 Morgen bis vor wenigen Jahren fast keinen Ertrag gab? Eine Reihe von Gründen können dafür angeführt werden. Manche Kultivierungsversuche endeten mit einem Mißerfolg, weil brauchbare Methoden nicht bekannt waren, die erst in den letzten Jahrzehnten durch Wissenschaft und Praxis gefunden sind. Die Landflucht ließ einen größeren Bedarf an Kulturland nicht aufkommen, ja es mußten für die Bestellung des vorhandenen ganze Heere ausländischer Wanderarbeiter herbeigeholt werden. (Siehe Artikel Landarbeiterfrage.) Die Rentabilität der Landwirtschaft insbesondere auf unsicheren Böden ließ vor dem Kriege oft zu wünschen übrig, gab jedenfalls keinen besonders starken Anreiz zur Ödlandskultur. Die Gemeinheitsteilung hatte große Ödlandsflächen durch Zuteilung an einzelne Besitzer zerrissen, so daß großzügige Arbeiten des Staates oder öffentlicher Körperschaften in der Ödlandskultur sehr erschwert wurden. Da wir Wirtschaftspolitik und keine Volks- und Staatspolitik trieben, holten wir uns lieber billige Nahrungsmittel aus dem Auslande, statt sie bei uns zu erzeugen. War schon die Ödlandskultur vor dem Kriege dringend erforderlich, so ist sie heute eine Lebensnotwendigkeit geworden zur Deckung des Mangels an Nahrungsmitteln und Siedlungsland.

Was die geschichtliche Entwicklung der Ödlandskultur anlangt, so kann auf die großzügigen Pläne und Arbeiten des Großen Kurfürsten und der preußischen Könige und ähnliche in andern Staaten nicht näher eingegangen werden. Sie haben zum Entstehen großer Siedlungen Anlaß gegeben. Einen neuen kräftigen Anstoß erhielt die Ödlandskultur durch die Gründung der Zentralmoorkommission in Preußen 1876, der die Errichtung der Moor-Versuchs-Station in Bremen als wissenschaftlicher und technischer Beratungsstelle 1877 folgte. Mitte der neunziger Jahre folgte Bayern mit ähnlichen Einrichtungen. Auch in den einzelnen Provinzen wurden besondere Ödlandskulturstellen gegründet. Sehr segensreich wirkte auch der 1883 ins Leben gerufene Verein zur Förderung der Moorkultur im Deutschen Reiche. Die Heide wurde sehr extensiv als Weide für die anspruchslosen Heidschnucken und in ganz geringem Umfange als Acker genutzt. Infolge Sinkens der Wollpreise ging die Schafhaltung in den letzten Jahrzehnten stetig und stark zurück. Für die Aufrechterhaltung des Ackerbaues auf kleinen Flächen mußte viel Heideland zum Heide- und Plaggenhieb liegen bleiben, deren Erzeugnisse auf dem Wege über den Viehstall dem Acker als Dünger zugeführt wurden. Das bedeutete aber eine Ausraubung des Heidebodens. Die Niederungsmoore dienten meist als minderwertige Wiesen und Weiden. Auf den Hochmooren hatte man

besonders in Ostfriesland seit Anfang des 17. Jahrhunderts zum Teil auf Grund der Fehnkultur mit Erfolg, zum Teil auf Grund der Moorbrandkultur ohne Erfolg große Siedlungen ins Werk gesetzt. Auch die hannoversche Regierung folgte mit gut gelungenen Siedlungen auf den Hochmooren der ehemaligen Herzogtümer Bremen und Verden in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Der durch die Agrarkrisen des vorigen Jahrhunderts mitverschuldete Stillstand der Arbeiten wurde seit Ende der achtiger Jahre durch eine sehr rege Tätigkeit in allen Moorgebieten abgelöst (Hannover: Provinzialmoor, Marcardsmoor, Königsmoor u. a.; Schleswig-Holstein: Bargstedter Moor, Reitmoor; Ostpreußen: Augstumalmoor). In der Urbarmachung und Besiedlung der Heide taten sich besonders Oldenburg und die Kreise Fallingbostel und Bersenbrück hervor. Neben diesen augenfälligen Erfolgen darf auch die stetige stille Tätigkeit nicht vergessen werden, die durch private Besitzer von Ödland ausgeübt worden ist und durch die viele tausend Hektar der landwirtschaftlichen oder forstlichen Nutzung zugeführt worden sind. In Niederungsmooren haben ferner genossenschaftliche Verbände meist mit staatlicher Hilfe umfassende Kulturen durchgeführt, in Preußen seit 1856 etwa 547 000 ha. Im Kriege wurde durch eine Reihe von Verordnungen die Bildung der Genossenschaften erleichtert, z. B. Preußen 7. November 1914, auch sonst für Arbeitsgelegenheit der Kriegsgefangenen auf Ödland gesorgt. Ende 1916 waren in Preußen bereits 345 Genossenschaften mit 133 700 ha neugebildet.

Neuere gesetzliche Bestimmungen zur Ödlandskultur und seiner Besiedlung sind in folgenden Gesetzen und Verordnungen enthalten: Preußisches Gesetz zur Förderung der Ansiedlung vom 8. Mai 1916 (Lex Hindenburg), Bekanntmachung des Reichskanzlers über den Verkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken vom 15. März 1918, Preußische Verordnung betr. das gesetzliche Vorkaufsrecht an land- und forstwirtschaftlichen Besitzungen vom 23. Dezember 1918, Verordnung zur Beschaffung von landwirtschaftlichem Siedlungsland vom 29. Januar 1919. Letztere wurde durch das Reichssiedlungsgesetz vom 19. Juli 1919 abgelöst. Entgegen dem Artikel 153 der Reichsverfassung wurde bei der Festsetzung der Enteignungsentschädigung für Moorland der Rechtsweg ausgeschlossen. Im § 3 des Gesetzes werden überhaupt dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen weitgehende Rechte über das Ödland eingeräumt. Unbewirtschaftetes oder durch Brennkultur oder Torfstich genutztes Moorland, sowie anderes Ödland kann in Anspruch genommen werden. Als Entschädigung wird der kapitalisierte Reinertrag im unverbesserten Zustande gewährt. In Preußen hat das Gesetz über die Landeskulturbehörden vom 3. Juni 1919 den Kulturämtern (früher Spezialkommissionen) weitgehende Befugnisse in der Kultur und Besiedlung des Ödlandes eingeräumt, allerdings den tiefbedauerlichen schweren Fehler gemacht, die Kreiskommunalverbände, die zum Teil Hervorragendes auf dem Gebiete geleistet haben, nicht zu berücksichtigen.

Unternehmer der Urbarmachung und Besiedlung des Ödlandes sind der Staat, die Provinzialverwaltungen, Kreisverwaltungen, neuerdings auch Städte und industrielle Unternehmungen zum Zwecke der Selbstversorgung, Private und insbesondere die gemeinnützigen Siedlungsgesellschaften. Da diesen nach dem Reichssiedlungsgesetz besondere Befugnisse zustehen, sie sich auch in der Siedlung große Erfahrungen erworben haben und weiter erwerben, so wird ihnen für die Zukunft wohl der größte Teil der zu leistenden Arbeit zufallen.

Die Auswahl und Vorbereitung der Siedler muß auf das sorgfältigste geschehen. Was ist denn ein Siedler? Ein Landwirt, der unter besonders erschwerten Bedingungen seinen Betrieb anzufangen und zu führen hat. Nur tüchtige und erfahrene Landwirte können dabei Erfolg haben. Deshalb werden die Siedler am besten aus der ländlichen Bevölkerung, Pächtern oder Arbeitern mit etwas Kapital gewählt. Auch dem Landleben noch nicht zu sehr entwöhnte frühere Landarbeiter aus den Städten können in Frage kommen. Alle andern müssen erst Landwirte werden, bevor sie zu Siedlern geeignet sind. Wahllose Ansiedlung würde sehr bald ein ländliches Proletariat schaffen, das auch für den Staat eine große Gefahr bedeuten müßte. Entgegen der allgemeinen Anschauung ist der landwirtschaftliche Beruf im höchsten Maße ein „gelernter" Beruf. Demnach müssen Angehörige anderer Berufe, insbesondere auch Kriegsbeschädigte, die nicht mehr über ihre volle Arbeitskraft verfügen, eine tüchtige praktische und wenn möglich auch theoretische Vorbildung sich aneignen. Ohne diese würden sie nicht einmal imstande sein, einen geordneten

landwirtschaftlichen Betrieb zu führen, viel weniger noch einen erst entstehenden. Vorbedingung für den Erfolg ist auch die Frau des Siedlers. Sie muß tüchtig mitarbeiten. Ist sie dazu nicht willens oder nicht fähig, so lohnt es nicht zu beginnen. „De Fro kann mehr in der Schört ut de lütt Dör drägen, as de Mann up'n Wagen dörch de groot Dör inföhrt". Die siedlungslustigen Offiziere seien besonders darauf hingewiesen, daß der landwirtschaftliche Kleinbetrieb dauernde körperliche Mitarbeit fordert auch von den Frauen, und zwar zum Teil recht schwere.

Die Ausbildung geschieht am besten in gut geleiteten Siedlungen oder sonstigen guten Wirtschaften. Man hat auch vorgeschlagen, besondere Lehrgüter und Siedlerschulen zu schaffen. Bisherige Versuche nach der Richtung haben keinen Erfolg gehabt.

Wo und wie soll gesiedelt werden? Regelung der Verkehrsverhältnisse, Schaffung guter Wege zur Bahn oder Stadt, bequeme Eisenbahnverbindungen u. dgl. sind die Voraussetzungen. Auch sonst muß für die Kulturbedürfnisse gesorgt werden. Schule und Kirche dürfen nicht zu weit entfernt sein. Die dadurch evtl. entstehenden Lasten kann man nicht den Siedlern aufbürden, sie müssen vom Staat getragen werden. Für die Hebung der dörflichen Kultur schaffe man den Bestrebungen des Deutschen Vereins für ländliche Wohlfahrts- und Heimatpflege Eingang. Auch dafür müssen die Mittel aufgebracht werden. Was helfen die großen Aufwendungen für die Siedlung, wenn die Menschen sich nachher nicht wohl fühlen und wieder abwandern! Wir müssen ausgesprochene Landpolitik treiben, das Landleben in jeder Weise begünstigen. Die Politik vor dem Kriege hat nichts Ernstliches unternommen, der Landflucht zu steuern.

Die Größe der Wirtschaft ist so zu bemessen, daß sie der Familie volle Arbeitsgelegenheit bietet ohne wesentlichen Bedarf an fremden Arbeitskräften. Da man aber auf Moor nicht gut mit Kühen oder Ochsen arbeiten kann, sondern auf Pferde angewiesen ist, kann eine gewisse Größe nicht unterschritten werden. Die bestehenden Stellen schwanken etwa von 10—25 ha. Als beste Größe wird ein Umfang von 18—25 ha angenommen. Daneben ist es zweckmäßig, einige größere Wirtschaften von etwa 70—80 ha, sowie auch kleinere für Arbeiter auszulegen. Die Verteilung der Kulturarten Acker, Wiese und Weide wird auf Moor so geregelt, daß etwa zwei Drittel auf Grünland entfallen. Auf Heideland werden Wiesen und Weiden oft stark zurücktreten. Je mehr das der Fall ist, desto schwieriger wird die Wirtschaft. Am günstigsten ist es, wenn Sand und Moor in der Wirtschaft vereinigt sind, wie das am Rande der Moore möglich ist; dann wird das Ackerland auf den Sand, das Grünland auf das Moor verlegt.

Die Urbarmachung wird zweckmäßig nicht den Siedlern überlassen, sondern durch den Siedlungsunternehmer vorher fertiggestellt, da ihm die besseren Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Wenn möglich, wird eine fertige Ernte mit übergeben. Am schwierigsten ist heute die Baufrage zu lösen wegen der außerordentlichen Höhe der Preise und der dadurch bedingten starken Belastung der Stellen. Eine Verbilligung der Bauten kann und muß durch Erleichterungen in der Bauordnung erreicht werden. Der Bau des Hauses, das am besten alle Wirtschaftsräume, auch die Ställe, unter einem Dach vereinigt, soll nach den Wünschen des Siedlers bei sachgemäßer Beratung ausgeführt werden. Man kann mit gutem Erfolge auch auf mehrere Meter mächtigen Mooren ohne besondere Hilfsmittel bauen. Die Beschaffung des lebenden und toten Inventars begegnet den gleichen finanziellen Schwierigkeiten. Selbst das Allernotwendigste an Vieh und Geräten erfordert jetzt Summen, die kaum einem Siedler zur Verfügung stehen werden.

Die geldlichen Schwierigkeiten werden noch bedeutender, wenn auch für die Stelle selbst eine größere Anzahlung geleistet werden soll. Da man durch hohe Geldforderungen oft gerade die tüchtigsten Siedler fernhält, hat man schon vor dem Kriege vielfach, so in Oldenburg, die Stellen eine Reihe von Jahren in Pacht gegeben unter Gewährung mehrerer Freijahre. Nach Bewährung der Siedler werden sie käuflich überlassen. In Preußen wird Rentenbankkredit nach den Gesetzen von 1890 und 1891 zur Verfügung gestellt. Den Kriegsbeschädigten bieten die kapitalisierten Renten willkommene Hilfe. Bei der Unsicherheit der heutigen Verhältnisse auf dem Geldmarkt ist es unmöglich und zwecklos, Preise anzugeben. Es soll nur darauf hingewiesen werden, daß schon vor dem Kriege eine starke Steigerung der Preise für Ödland zu verzeichnen war. Da es aber nicht auf die absoluten sondern auf die relativen Preise ankommt, so wird auch die Ödlandskultur so lange gedeihen können, als die Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Einklang stehen

mit den Aufwendungen. Zur Erreichung aller Vorteile werden die Siedler sich des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens bedienen müssen.

Eine gedeihliche Entwicklung der Urbarmachung und Besiedlung des Ödlandes kann nur erwartet werden, wenn die Landwirtschaft dauernd gesund erhalten und das Landleben gepflegt wird. Stetige Verbesserung der Verkehrsverhältnisse ist anzustreben. Große Geldmittel sind noch auf lange Zeit erforderlich. Die wissenschaftlichen und praktischen Grundlagen der Ödlandskultur bedürfen der weiteren Ausgestaltung. Mit den Ergebnissen müssen sowohl die in der Aufgabe tätigen Beamten wie auch die Siedler ständig vertraut gemacht werden. Nur die aus dem Erdboden kommende Kraft wird unser Volk wieder aufrichten.

20. Abschnitt.

Die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung.

Von Dr. **Theodor Brinkmann,**

o. Professor an der Landwirtschaftlichen Hochschule Bonn-Poppelsdorf.

Literatur:

Aereboe, Allgemeine landwirtschaftliche Betriebslehre. 5. Aufl. Berlin 1920. — Arbeiten der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft: Heft 300, Zukunftsfragen der Landwirtschaft. Berlin 1919. Heft 307, Bäuerliche Wirtschaftsberatung. Berlin 1920. — Berkner, Neue Wege der deutschen Landwirtschaft. Berlin 1920. — v. Braun und Dade, Arbeitsziele der deutschen Landwirtschaft nach dem Kriege. Berlin 1918. — Christoph. Landwirtschaft und Industrie. Hannover 1918. — Eltzbacher, Die deutsche Volksernährung und der englische Aushungerungsplan. Berlin 1914. — Hansen, Das landwirtschaftliche Unterrichtswesen und die Ausbildung der Landwirte. Berlin 1920. — Keynes, Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages. 1920. — Remy, Unsere Landwirtschaft nach dem Kriege. Preußische Jahrbücher Bd. CLXXIII, Heft 1. — Seedorf, Die Vervollkommnung der Landarbeit. Berlin 1919. — Sering, Das Friedensdiktat von Versailles und Deutschlands wirtschaftliche Lage. Berlin 1920. — Warmbold, Die Veränderungen der Grundlagen unserer landwirtschaftlichen Erzeugung und ihr Einfluß auf die Betriebsformen der rübenbauenden Betriebe. Mitteilungen der Vereinigung zur Hebung des Zuckerrübenbaues und des Zuckerverbrauchs 1918, Nr. 26. — Warmhold, Wiederaufbau der Nutzviehhaltung nach dem Kriege. Jahrbuch der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft 1918. — Terhalle, Freie oder gebundene Preisbildung, Jena 1920.

I. Ursachen und Umfang des Rückgangs der landwirtschaftlichen Erzeugung.

1. Die Katastrophe, in die der Weltkrieg mit seinen Folgen das deutsche Wirtschaftsleben hineingerissen hat, hat auch die Landwirtschaft nicht unberührt gelassen. Das war unvermeidlich. Der deutsche Landbau der Vorkriegszeit stand auf einer hohen, in keinem anderen Großstaat erreichten Stufe der Produktionsintensität. Diese hohe Intensität aber war gleichbedeutend mit einer innigen organischen Verflechtung der Wirtschaft des Landbaues mit den übrigen Gliedern der Gesamtwirtschaft des Volkes. Der Produktionsapparat des intensiven Landbaues ist ein äußerst kompliziertes Gebilde, das nur in einer im Gleichgewicht befindlichen Volkswirtschaft seine volle Kraft entfalten kann, weil seine Verzweigungen und Wurzeln weit hineinreichen in die Arbeitsgebiete von Handel, Gewerbe und Verkehrswesen. Um die Produktionskraft der deutschen Landwirtschaft zu brechen, war also nicht notwendig, daß feindliche Armeen die deutschen Fluren zerstampften oder in Trichterfelder verwandelten, schon die fortschreitende Lähmung der arbeitsteilig mit der Landwirtschaft verbundenen Glieder des Gesamtwirtschaftskörpers, die wieder ihre Hauptursache in der Unterbindung des Weltverkehrs hatte, mußte für die landwirtschaftliche Erzeugung die schlimmsten Folgen zeitigen. Erkrankt in einer hochentwickelten Volkswirtschaft das eine Glied, so wird auch das andere in seiner Leistungsfähigkeit geschwächt, denn das Erzeugnis des einen Zweiges ist das Betriebsmittel des anderen; je weiter die Arbeitsteilung fortgeschritten ist, desto gefährlicher wird für den Gesamtorganismus der Wirtschaft die Erkrankung eines einzelnen Organs.

Dazu kam noch die verhängnisvolle Zwangslage, in die die deutsche Landwirtschaft durch die moralische sowie auch durch die staatliche Gewalt ihr auferlegte Verpflichtung, das deutsche Volk zum mindesten mit dem Notbedarf an Unterhaltsmitteln zu versorgen, gebracht wurde. Hätte sie freie Hand gehabt, so wäre sie trotz des Entzugs wichtiger Betriebsmittel sehr wohl in der Lage gewesen, wenigstens ihre Leibessubstanz weitgehend zu schonen. Sie würde dann gehandelt haben wie der einzelne Landmann, der durch eine schlechte Ernte vorübergehend in Verlegenheit gebracht wird und der das wenige, das er geerntet hat, in erster Linie dazu verwendet, um seine Viehbestände durchzubringen, für Saatgut und Dünger zu sorgen, kurzum, seinen Betrieb für kommende bessere Jahre aufrechtzuerhalten. Ein solches Verhalten konnte der deutschen Landwirtschaft nicht gestattet werden. Trotz des gestörten Gleichgewichtes wurden nach wie vor hohe Leistungen von ihr verlangt; sie durfte kein Brotgetreide verfüttern, um ihre Viehbestände zu retten und mußte Rauhfuttermittel und andere Erzeugnisse des Bodens, deren eigentliche Zweckbestimmung schon in normalen Zeiten die Stallmistgewinnung war, der Zwangsbewirtschaftung zur Verfügung stellen. Ein Circulus vitiosus schlimmster Art war das Schicksal unserer Landwirtschaft. Jeder Rückgang der Produktion führte zu verstärkten Eingriffen in die Substanz der Betriebe, diese wieder zu einer Herabminderung ihrer Leistungsfähigkeit usf. Jedem Kranken wird vom Arzt zuerst Schonung und Ruhe verordnet. Schonung und Ruhe hätten auch in der Landwirtschaft viel von den Krankheitserscheinungen, die der Entzug wichtiger Betriebsmittel zunächst hervorrief, wieder beseitigen können, aber da ihr diese Schonung grundsätzlich nicht gewährt werden konnte — ob man ihr nicht zuviel Zwang angetan hat, sei einstweilen dahingestellt —, mußte der Zerfall ihrer Produktionskraft immer weiter um sich greifen.

2. Von den unmittelbaren Anlässen, die die landwirtschaftlichen Betriebe aus dem Gleichgewicht gebracht und dadurch die weiteren Krankheitserscheinungen hervorgerufen haben, schadeten manche mehr durch die katastrophale Plötzlichkeit, mit der ihre störende Einwirkung auf die Betriebsvorgänge sich geltend machte und die eine ausreichende Anpassung bzw. Ersatzbeschaffung auch dort erschwerte, wo eine solche an sich in gewissen Grenzen möglich gewesen wäre. Das gilt vor allem für den Entzug der geschulten, d. h. fachkundigen und mit den Besonderheiten der einzelnen Betriebe vertrauten Arbeitskräfte, vom Betriebsleiter bis zum gewöhnlichen Handarbeiter, durch die erste Mobilmachung und die spätere Einziehung des Landsturmes, sowie mehr oder weniger auch für die Beschlagnahme der Gespannkräfte. Andere Störungen hatten zwar weniger akuten Charakter, führten aber nach und nach zu einer immer weiter um sich greifenden Erkrankung des Betriebsorganismus, deren Rückwirkung auf das Produktionsvermögen dann letzten Endes noch weit schlimmer war als die Folgen jener plötzlichen Eingriffe. Und unter ihnen wieder übte die gefährlichste Wirkung die im Laufe der Jahre wegen der Unterbindung des Handelsverkehrs mit dem Auslande, aber auch aus anderen Gründen sich immer mehr verstärkende Störung des Gleichgewichtes beim Stoffumsatz der Landwirtschaft aus. Man muß sich die Tatsache vor Augen halten, wie sehr der Fortschritt der Landwirtschaft und die Steigerung ihrer Ertragsfähigkeit mit der fortschreitenden Verstärkung des in ihr und zwischen ihr und der Außenwelt umlaufenden Nahrungsstromes für Pflanze und Tier zusammenhängt, um beurteilen zu können, wie verheerend diese Störung auf die Boden- und Vieherträge einwirken mußte. Es haben zwar bei der Ertragssteigerung, die die neuzeitliche Landwirtschaft aufzuweisen hatte, die verschiedenartigsten Fortschritte in Bodenkultur und Viehhaltung zusammengewirkt, nicht nur Fortschritte in der Düngung und Fütterung, sondern auch in der Züchtung von Pflanzen und Tieren, in der Bekämpfung von Parasiten und Krankheiten, in der Ausnützung und Veredelung der pflanzlichen und tierischen Rohprodukte, aber der Schwerpunkt des gesamten Fortschrittes beruhte doch in der Vermehrung und Rationalisierung des Stoffumlaufs der Landwirtschaft. Vermehrter Stoffumsatz ist das erste und vornehmste Mittel, dessen sich die dichtbevölkerten Kulturländer bedienen, um auf der ihr zugeteilten Kulturfläche den Nahrungsspielraum zu erweitern; andere Mittel der modernen Agrikultur haben im Vergleich hierzu eine mehr subsidiäre Bedeutung, die sie zum großen Teil wieder verlieren, wenn jenes Hauptmittel versagt. Die Unterbrechung des großen Nahrungsstromes durch Unterbindung der Kunstdünger- und Kraftfuttermittelzufuhr, sowie durch Ver-

minderung und Verschlechterung des Wirtschaftsdüngers traf daher den Lebensnerv unseres intensiven Landwirtschaftsbetriebes.

Schätzungen und Berechnungen über die den landwirtschaftlichen Betrieben Deutschlands aus den Ställen und vom Markt in den letzten Friedensjahren alljährlich zugeflossenen Pflanzennährstoffmengen ergaben, daß von der Gesamtmenge Stickstoff etwa 30—33%, von der Gesamtmenge Phosphorsäure und Kali etwa 35—40% von außen, also in Form von Kunstdünger und Kraftfutter zugeführt wurden. Durch die Kriegsereignisse wurde die Kraftfuttermittelzufuhr schließlich so gut wie gänzlich unterbunden, die Versorgung der Landwirtschaft mit Kunstdüngerstickstoff auf ein Drittel, mit Kunstdüngerphosphorsäure auf etwa zwei Fünftel der ursprünglichen Menge herabgedrückt, während der Bedarf an Kunstdüngerkali nach wie vor gedeckt werden konnte. Dazu kam die Störung im Umlauf der mobilisierten Bodennährstoffe in Form einer erheblichen Verminderung und Verschlechterung des in den landwirtschaftlichen Betrieben selbstgewonnenen Stalldüngers infolge der umfangreichen Heranziehung der Körner-, Kartoffel- und Futterernte für die menschliche Ernährung und für die Zwecke der Heeresversorgung. Alles in allem kann man annehmen, daß im letzten Kriegs- und ersten Nachkriesgsjahr der deutschen Landwirtschaft an Stickstoff und Phosphorsäure noch nicht die Hälfte, aber auch an Kali nur etwa zwei Drittel der vorkriegszeitlichen Menge zur Verfügung standen. Diese wenigen Zahlen lassen deutlich genug die Lage erkennen, in die die Landwirtschaft infolge des Kunstdünger- und Kraftfuttermangels sowie der verstärkten Ablieferung von Naturalien geraten war; sie war zu einer Raubwirtschaft schlimmster Art geworden, die dem Boden auch nicht entfernt das zurückgab, was ihm entnommen war. Hierzu gesellte sich als weitere Schädigung der landwirtschaftlichen Erzeugung die Schmälerung der Futtergrundlagen für die Viehhaltung durch den Ausfall an ausländischem Kraftfutter. Um auch diese durch einige Zahlen zu belegen, sei darauf hingewiesen, daß die vorkriegszeitliche Kraftfuttermitteleinfuhr einen Umfang von 7—8 Millionen Tonnen hatte und rund ein Drittel des gesamten Kraftfutterverbrauchs ausmachte; die Einfuhr an Gerste und Mais deckte allein schon den Nahrungsbedarf von $5^1/_2$ Millionen Mastschweinen, die Einfuhr an Kleie, Ölkuchen und sonstigem Milchviehfutter den Nahrungsbedarf von 2,370 Millionen Milchkühen, 27% unseres ehemaligen Bestandes. In Wirklichkeit ist damit die Bedeutung der Kraftfuttermitteleinfuhr noch nicht in ihrem ganzen Umfange erfaßt, denn diese Bedeutung beruhte nicht zuletzt auch noch darin, daß die einheimische Rauh-, Grün- und Hackfruchternte, deren einseitige Zusammensetzung den Fütterungszielen der intensiven Viehwirtschaft nicht entsprach, in ihrer Ausnutzung gesteigert wurden. Mit dem Fortfall des Kraftfutters verringerte sich auch der Nutzwert der selbstgewonnenen Futtermassen.

3. Mangel an menschlichen und tierischen Arbeitskräften, an Dünger- und Futtermitteln, wozu natürlich auch noch eine Einschränkung an anderweitigen Betriebsmitteln, an Ersatzteilen für Geräte und Maschinen, an Baumaterialien, Kohlen, Bindegarn usw. kam, waren unvermeidliche, aus der Kriegsnot sich ergebende Hemmnisse der landwirtschaftlichen Erzeugung. Zum Gegenstand eines heftigen wirtschaftspolitischen Kampfes geworden ist die Frage, ob und wieweit auch die bald nach Kriegsausbruch von der Behörde eingeleitete und dann immer weiter ausgebaute künstliche Wirtschaftsregulierung, die sog. Zwangswirtschaft, in deren Mittelpunkt die Höchstpreispolitik steht, mit zum Niedergang der landwirtschaftlichen Erzeugung beigetragen hat, vor allem, ob sich die Eingriffe in die freie Wirtschaft hätten vermeiden lassen. Man macht dem ganzen Zwangssystem den Vorwurf, daß es einseitig den Schutz der Konsumenten vor Überteuerung und sozialer Not ins Auge gefaßt, den Schutz der Produktion aber darüber vernachlässigt und damit dann letzten Endes sich als alles andere denn als eine kluge Konsumentenpolitik erwiesen habe. Es habe den falschen Grundsatz vertreten, daß der Preis derjenigen Erzeugnisse der Landwirtschaft, die wie Brotgetreide, Kartoffeln und Milch für die Volksernährung unentbehrlich sind, unter allen Umständen niedrig gehalten werden müsse, während man in Wirklichkeit den Schutz der Erzeugung dieser Nahrungsmittel, eben weil sie so unentbehrlich sind, namentlich auch durch Gewährung eines ausgiebigen Preises an die Erzeuger, zur Hauptaufgabe der Kriegswirtschaftspolitik hätte machen müssen.

Für den rückwärtsschauenden Beobachter ist es nicht schwer, Fehlgriffe der Zwangswirtschaft aufzudecken, durch die die landwirtschaftliche Erzeugung empfindlich getroffen worden ist.

Der verhängnisvollste Fehler der ganzen Höchstpreisgesetzgebung war die mangelhafte Abstimmung der Preise untereinander, die mit dem stückweisen Ausbau des Höchstpreis-„Systems" zusammenhängt. Wenn auch von Zeit zu Zeit versucht wurde, die schlimmsten Übelstände abzustellen, so bildeten sich doch immer wieder Anomalien heraus, die jeder wirtschaftlichen Vernunft Hohn sprachen und eine höchst unerwünschte Verschiebung der Produktion zur Folge hatten. Der völlige Zusammenbruch der sog. Abmelkwirtschaft, der Hauptquelle der Frischmilchversorgung der Industriezentren und Großstädte, bei der die Höchstpreisgesetzgebung schon früh zu einem Mißverhältnis ohnegleichen zwischen Ertrag und Aufwand führte, ist für diese Wirkung der Höchstpreispolitik ein sehr lehrreiches Beispiel. Als ein sehr lästiges Hemmnis der landwirtschaftlichen Arbeit erwies sich ferner die mit der Höchstpreispolitik verbundene Beschlagnahme der Vorräte. Mochten die Behörden auch noch so sehr bemüht sein, die Umlage für den Lieferungszwang auf Grund eines nach landwirtschaftlichen Grundsätzen aufgestellten „Schlüssels" zu verteilen, im ganzen blieb die Beschlagnahme ein bureaukratisches Verfahren, das mit der Leistungsfähigkeit und den Bedürfnissen des einzelnen Betriebes immer wieder in Konflikt geraten mußte, namentlich als der Lieferungszwang nicht mehr auf Verkaufserzeugnisse beschränkt blieb, sondern immer mehr auf solche ausgedehnt wurde, die zur ordnungsgemäßen Fortführung der Betriebe bestimmt und hierzu unentbehrlich waren. Ihren Höchstpunkt erreichten diese Eingriffe in die Betriebe, als der Fleischmangel zwang, selbst Jungvieh und Milchvieh in großer Zahl zur Schlachtung heranzuziehen. Auch das psychische Moment darf bei der Beurteilung der Zwangswirtschaft nicht übersehen werden. Nur zu leicht empfand der Landwirt die Einschränkungen im Betriebe und ihre Begleiterscheinungen als eine persönliche Schikane. Die unvermeidlichen Härten des bureaukratischen Apparates, die Mißgriffe bei der Gewährung von Prämien und Zuschlägen, die unübersehbare Zahl von Verordnungen, die stetigen Strafandrohungen und gar Strafen selbst: das alles war eine fortwährende Quelle der Verstimmung und Verärgerung, die nicht nur eine wachsende Gleichgültigkeit gegen behördliche Verordnungen bei den Landwirten erzeugte, sondern sie auch gleichgültig werden ließ gegen die Ereignisse in der eigenen Wirtschaft und ihre Arbeitslust lähmte.

Die nachträgliche Kritik der Zwangswirtschaft ist nun freilich leicht im Vergleich zu der Aufgabe, die den verantwortlichen Behörden erwuchs, als sie seinerzeit vor der Notwendigkeit standen, ohne Erfahrungen und Vorbilder in das komplizierte, durch die Ereignisse gänzlich in Unordnung geratene Wirtschaftsleben einzugreifen. Der große Rechenfehler, der gemacht worden ist, liegt auch hier in der irrigen Einschätzung der Kriegsdauer. Gewiß mußte man sich sagen, daß der Krieg als rücksichtsloser Zerstörer wirtschaftlicher Werte eine weitgehende Ausnutzung aller Produktionsmöglichkeiten und ein sparsames Haushalten mit den Vorräten verlangt, aber auf der anderen Seite durfte man auch nicht übersehen, daß eine sog. Produktionspolitik, auf alle Fälle in der ersten Zeit, zu einer Güter- und Einkommensverteilung führen würde, die angesichts der Imponderabilien, mit denen im Kriege nun einmal gerechnet werden muß, bei dem geringen Verständnis der großen Masse für wirtschaftliche Zusammenhänge und Notwendigkeiten sozial und politisch eine große Gefahr in sich barg. Diese Gefahr, und das gab den Ausschlag, war eine unmittelbare Gegenwartsgefahr, während die Gefährdung der Produktion in weiterem zeitlichen Abstande stand, jedenfalls nicht von heute auf morgen eintrat. So ist es also geschehen und auch zu verstehen, daß man die Fürsorge für die gerechte Verteilung und ein niedriges Preisniveau, nicht aber die Notwendigkeit der unbedingten Produktionsfürsorge zum leitenden Grundsatz der Kriegswirtschaft machte, die aber dann, als der Krieg nicht das erhoffte rasche Ende fand, eben wegen dieses Grundsatzes, in immer stärkeren Widerstreit mit den in ihrer Wirkung nun einmal nicht auszuschaltenden Gesetzen des Wirtschaftslebens geriet. Man hatte die Gegenwartsgefahr gebannt, aber die Zukunftsgefahr heraufbeschworen. Über ein, zwei Ernten hinweg hätte das System der Verbrauchsregelung sehr wohl seine Dienste getan. Daß ein anderes System in thesi wirtschaftlich richtiger gewesen wäre, ist sicher, niemand aber weiß, wie es sich politisch bewährt haben würde. Die Entscheidung über das leitende Prinzip der Kriegswirtschaft war und blieb ein Schritt ins Dunkle.

4. Der Versuch, den Rückgang der landwirtschaftlichen Erzeugung zahlenmäßig zu ermitteln, begegnet mancherlei Schwierigkeiten, die mit der Unzulänglichkeit und Unzuverlässigkeit unserer Produktionsstatistik zusammenhängen, die wichtige Zweige der landwirtschaft-

lichen Erzeugung, wie die Milch- und Fleischgewinnung, überhaupt nicht fortlaufend untersucht, in anderen Zweigen, das gilt namentlich für Anbau und Ernte, sich einer höchst mangelhaften Erhebungstechnik bedient hat. Die sorgfältigste Berechnung über den Umfang der landwirtschaftlichen Erzeugung in der Vorkriegszeit findet sich in der von Eltzbacher unter Mitwirkung einer größeren Zahl von landwirtschaftlichen, statistischen und sonstigen Sachverständigen herausgegebenen Denkschrift „Die deutsche Volksernährung und der englische Aushungerungsplan", die die Erntejahre 1912 und 1913 zugrunde legt. Sie umfaßt allerdings nur denjenigen Teil der Ernte, der für die menschliche Ernährung in Betracht kommt[1]), gewinnt aber dadurch, daß sie alle Erzeugnisse auf der letzten (konsumfertigen) Veredelungsstufe erfaßt und sich der bekannten Hauptnährstoffgruppen Eiweiß, Fett und Kohlehydrate sowie der Kalorie als einheitlicher Norm bedient, einen ausgezeichneten Überblick über diesen wichtigsten Teil der landwirtschaftlichen Erzeugung. Die Berechnungen der Eltzbacherschen Denkschrift bilden daher auch den brauchbarsten Ausgangspunkt für eine schätzungsweise Ermittlung des unter dem Einfluß der Kriegsereignisse erfolgten Ertragsrückganges der Landwirtschaft. Die nachstehenden Übersichten sind auf dieser Grundlage entstanden. Sie geben ein Bild

A. der einheimischen Erzeugung an Nahrungsmitteln nach dem Vorkriegsstande;

B. des vom Ausland — unmittelbar und mittelbar — bezogenen Nahrungsmittelzuschusses und des Gesamtverbrauchs an Nahrungsmitteln;

C. des Rückgangs der einheimischen Nahrungsmittelerzeugung (ohne Fischerei) nach dem Stande der Ernten 1918 und 1919. Bei der Schätzung des Ertragsrückganges haben wieder die — vorsichtig benutzten — amtlichen Veröffentlichungen über die Getreide-, Kartoffel- und Zuckerrübenernte, sowie landwirtschaftlich-betriebswirtschaftliche Erwägungen und Erfahrungen des praktischen Lebens, deren Einzelheiten hier übergangen werden müssen, als Anhalt gedient.

Deutschlands Nahrungsmittelerzeugung und Nahrungsmittelverbrauch.

A. Einheimische landwirtschaftliche Erzeugung vor dem Kriege.
(Durchschnitt der Erntejahre 1912 und 1913.)

I. Nahrungsmittel pflanzl. Ursprungs	Eiweiß 1000 t	Fett 1000 t	Kohlehydrate 1000 t	Kalorien Milliard.	Anteil an der Gesamterzeugung: Eiweiß %	Fett %	Kohlehydrate %	Kalorien %
1. Nährfrüchte (Mehl, Kartoffeln, Hülsenfrüchte)	963	111	9022	41 875	49	5	73	50
2. Gemüse und Obst	89	39	640	3 325	5	2	5	4
3. Pflanzliche Fette	—	26	—	237	—	1	—	0,3
4. Zucker und Honig	—	—	1773	7 083	—	—	14	9
5. Alkoholische Getränke	24	—	298	3 745	1	—	3	5
Zusammen	1076	176	11 734	56 275	55	8	95	69
II. Nahrungsmittel tier. Ursprungs								
1. Fleisch und Schlachtfett	391	1216	1	12 918	20	55	—	16
2. Milch und Milcherzeugnisse	474	783	566	11 517	23	36	5	14
3. Eier	28	26	2	362	2	1	—	1
Zusammen	893	2025	569	24 797	45	92	5	31
III. Nahrungsmittel pflanzlichen und tierischen Ursprungs	1969	2201	12 303	81 072	100	100	100	100

[1]) Schließt also Saatgut, Gespannviehfutter, Einstreu, Wolle, Gespinstpflanzen usw. von der Berechnung aus.

B. Einheimische Erzeugung, Zuschuß des Auslandes und Gesamtverbrauch an Nahrungsmitteln vor dem Kriege.

(Durchschnitt 1912 und 1913.)

	Eiweiß 1000 t	Fett 1000 t	Kohlehydrate 1000 t	Kalorien Milliard.	Anteil am Gesamtverbrauch			
					Eiweiß %	Fett %	Kohlehydrate %	Kalorien %
I. Einheimische landw. Erzeugung	1969	2201	12 303	81 072	88	85	95	92
(auf Futtermitteleinfuhr beruhender Anteil der einheimischen Erzeugung)	(361)	(680)	(451)	(9616)	(16)} 27	(26)} 40	(3)} 8	(11)} 19
II. Mehreinfuhr an Nahrungsmitteln	275	370	609	7394	11}	14}	5}	8}
III. Erzeugnisse der einheimischen Fischerei	19	11	1	183	1	1	—	—
IV. Gesamtverbrauch (I—III) . . .	2263	2582	12 913	88 649	100	100	100	100

C. Rückgang der einheimischen landwirtschaftlichen Erzeugung.

Ernten 1918 und 1919 verglichen mit den Ernten 1912 und 1913.

	Eiweiß	Fett	Kohlehydrate	Kalorien
I. Nahrungsmittel pflanzlichen Ursprungs	25%	—%	20%	21%
II. Nahrungsmittel tierischen Ursprungs	60%	60%	60%	60%
III. Gesamterzeugung	40%	56%	22%	34%

Die Zahlen der Übersicht C sind natürlich nur Näherungswerte, im ganzen indes eher zu niedrig als zu hoch veranschlagt. Hiernach wäre also die Erzeugung von Nahrungseiweiß um 40%, von Nahrungsfett um 56%, von Nahrungskohlehydraten um 22%, der Kaloriengehalt unserer Nahrungsmittelerzeugung um 33% in der Zeit von 1912/13 bis 1918/19 zurückgegangen. In Einklang damit steht die Erfahrung, daß in erster Linie der Fettmangel, in zweiter Linie der Eiweißmangel unsere Ernährungslage erschwert. Weitaus am stärksten ist die Erzeugung von Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs getroffen worden, was ebenfalls bekannt und bei der Abhängigkeit dieses Produktionszweiges vom Ausland (man vergleiche die eingeklammerten Zahlen der Übersicht B) ohne weiteres begreifbar ist. Zu einem ganz ähnlichen Ergebnis wie die vorstehende Schätzung kommt der schwedische Physiologe Johannssen[2]), nach dessen Angaben sich der Ausfall an Kalorien einheimischer Erzeugung bei Zugrundelegung der Ernte 1918 auf rund 34% berechnet.

Die ganze Tragik unserer Ernährungslage kommt natürlich in diesen Zahlen noch nicht zum Ausdruck. Ausgefallen ist auch noch der ehemalige (unmittelbare) Nahrungsmittelzuschuß aus dem Ausland zum größten Teil. Es ist ferner nicht berücksichtigt, daß durch die Abtretung der agrarischen Überschußgebiete im Osten der Nahrungsspielraum des deutschen Volkes sich schon rein geographisch genommen ganz wesentlich verschlechtert hat. Auch geht mit dem Ausfall an Nahrung eine hygienisch sehr bedenkliche qualitative Verschlechterung der verbliebenen Nahrungsmenge parallel. Vor allem aber wurde und wird der ungeheure Nahrungsmittelausfall von den einzelnen Schichten der Bevölkerung (Selbstversorgern und Nurkonsumenten, kaufkräftigen und kaufschwachen Klassen) ganz ungleichmäßig getragen.

[2]) Süddeutsche Monatshefte, Jahrg. 17, Heft 7, S. 18ff.

II. Richtlinien und Wege des Wiederaufbaues und der Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung.

5. Man hat wiederholt die Frage aufgeworfen, ob es bei Ausnutzung aller Hilfsmittel der modernen Agrartechnik möglich sei, auf dem heimischen Boden neben den früheren Erträgen auch noch das Nahrungs- und Futtermitteldefizit zu erzeugen, das die deutsche Volkswirtschaft ehemals durch Güteraustausch mit dem Ausland gedeckt hat. Es würde das besagen, daß der Boden an Nahrungseiweiß und Nahrungsfett je 47%, an Nahrungskohlehydraten 9%, an Kalorien 23% mehr als in der Vorkriegszeit hervorbringen müßte. Oder praktisch gesprochen, die Getreideernte sowie die Ernte der eiweißreicheren Futtermittel (Heu und Grünfutter) müßte um etwa ein Drittel, die Ernte der Kohlehydratlieferer (Hackfrüchte) um etwa ein Fünftel gesteigert, die Ertragssteigerung, die die deutsche Landwirtschaft in den letzten 25 Jahren vor dem Kriege erzielt hat, müßte noch einmal wiederholt werden. Man wird die aufgeworfene Frage bejahen können. Ein solches Ziel liegt sicherlich innerhalb der Schranken, die die Naturkonstanten der Kunst der landwirtschaftlichen Gütererzeugung gezogen haben; es ist sogar erreichbar, ohne daß mit neuen Erfindungen und Entdeckungen gerechnet werden müßte, erreichbar mit den Mitteln der heutigen rationellen Agrartechnik. Vielleicht ist der deutsche Boden sogar, wie man wohl gemeint hat, in der Lage, ein 100 Millionen-Volk zu ernähren. In diesem Nachweis ruht indessen nicht der Kern des landwirtschaftlichen Produktionsproblems der Zukunft, auch abgesehen davon, daß eine Unabhängigkeit Deutschlands vom Ausland hinsichtlich der Nahrungsmittelversorgung mit einer solchen Ertragssteigerung noch keineswegs erreicht wäre. Viel wichtiger ist die Frage nach den tatsächlichen, im Rahmen unserer gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage gegebenen Aussichten auf Erreichung dieses Ziels und was zu tun sei, um unsere wirtschaftliche Kraft mit dem technischen Aktionsradius in Einklang zu setzen.

Wie der Niedergang, so hängt auch der Wiederaufbau und die weitere Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung Deutschlands mit dem Schicksal seiner Gesamtwirtschaft aufs engste zusammen. Deutschland war vor dem Kriege, von Kleinstaaten abgesehen, das Land, das dem Boden die höchsten Erträge abgewann; es war es geworden, weil Gewerbe, Handel und Verkehrswesen miteinander wetteiferten bei der Bereitstellung von landwirtschaftlichen Betriebsmitteln jeglicher Art, von Werkzeugen, Maschinen, Baustoffen, Kunstdüngemitteln, Eisen, Kohle usw., und so dem Landmann fast alle Arbeit abnahmen, die nicht unmittelbare Arbeit der Bodenkultur war. Ein agrarisches Deutschland wäre niemals das erste „Agrikulturland" der Welt geworden, und darum wird auch in Zukunft nicht nur die Arbeit am Pflug und im Stall, sondern auch die Arbeit am Schraubstock und im Bergwerk darüber entscheiden, wieviel Brot und Fleisch der heimische Boden wieder hervorbringen kann. Ein 100 Millionen-Volk kann der deutsche Boden nur ernähren, wenn dieses Volk zugleich, aus reichen Rohstoffquellen schöpfend, in voller Freiheit seine industrielle und kaufmännische Spannkraft entfalten kann. Wie es um die Rohstoffquellen und die Freiheit der deutschen Wirtschaft in der nächsten Zukunft bestellt sein wird, braucht hier nicht dargelegt zu werden. Das System, auf dem Deutschlands wirtschaftliche Stärke beruhte, „der Riesenbau von Eisen, Kohle und Verkehrsmitteln"[3]) ist in Versailles bewußt zerschlagen, in seinen Resten planmäßig mit einem Netz von Fesseln und Fallstricken umgeben worden, die den Wiederaufbau auf Menschenalter unmöglich machen sollen. Solange der Friedensvertrag zu Recht besteht, bleibt das Kapitel der Wiederherstellung der deutschen Wirtschaft, wie der Engländer Keynes sich ausdrückt, „ein Kapitel des Pessimismus". Auf die Frage: „Was ist das Bild von Europa?" gibt Keynes die Antwort: „Eine Landbevölkerung, die ihr Leben mit den Früchten ihrer eigenen Tätigkeit fristen kann, aber den gewohnten Überschuß nicht liefert . . . Eine Industriearbeiterschaft, die aus Mangel an Lebensmitteln an Arbeitskraft zurückgeht und aus Mangel an Rohstoffen nicht arbeiten kann."[4]) Nur die Einsicht, daß die Arbeitskraft des deutschen Volkes auf die Dauer nicht ausgeschaltet werden kann, „ohne den Wiederaufbau des großen europäischen Trümmerfeldes

[3]) Keynes, Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages, übersetzt von Bonn und Brinckmann, 1920, S. 26.
[4]) A. a. O. S. 191.

hoffnungslos zu verzögern",[5]) die Hoffnung, daß diese Einsicht dem Geist des Versailler Diktats nach und nach bei der Ordnung der politischen Beziehungen der Völker den Rang ablaufen und so allmählich das Gleichgewicht zwischen den schaffenden Kräften wiederhergestellt werde, kann den Mut verleihen, über Mittel und Wege zur Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung nachzusinnen. Im Rahmen eines Gesamtprogramms für den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft ist diese Aufgabe dann freilich eine der wichtigsten.

6. Daß die im Bereiche der Landwirtschaft sich betätigende Staatsfürsorge (Gesetzgebung und Verwaltung) in Zukunft in vieler Hinsicht einen wesentlich anderen Charakter haben muß als in der Vergangenheit, ist damit schon angedeutet. Zum Unterschied von der Agrarpolitik der Vergangenheit, in deren Mittelpunkt die rechtliche Ordnung des Agrarwesens, sowie der Schutz der landwirtschaftlichen Reinerträge (Zollgesetzgebung) standen, werden künftighin die staatlichen Maßnahmen auf diesem Gebiete in erhöhtem Maße und mehr unmittelbar auf den Schutz und die Förderung der Erzeugung eingestellt sein müssen. Eine Landwirtschaftspflege in diesem Sinne gab es natürlich immer, aber auch sie hatte in ihren Endzielen mehr die Bedeutung eines Schutzes der ländlichen Berufsbevölkerung, für die der produktionstechnische Fortschritt ein wirksames Mittel zur Hebung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Stellung war. Der Verbraucher seinerseits betrachtete die Vermehrung der landwirtschaftlichen Erzeugung, wenn sie ihm auch durchaus willkommen war, doch keineswegs als eine Aufgabe von besonderer Dringlichkeit, denn ihm standen noch andere Wege der Bedarfsdeckung zu Gebote, und er war darum auch wenig geneigt, ihr große Opfer zu bringen. Klagte der Landwirt über Unrentabilität des Getreidebaues, so empfahl man ihm den Übergang zu der angeblich rentableren, aber weniger produktiven Viehwirtschaft. Die heutige Situation hat ein ganz anderes Aussehen. Die Hebung der landwirtschaftlichen Erzeugung ist heute in erster Linie eine Forderung der verbrauchenden Bevölkerung; es handelt sich nicht mehr darum, den landwirtschaftlichen Erzeuger in seiner sozialen Stellung zu schützen, sondern dem Volksganzen eine ausreichende und sichere Ernährungsgrundlage zu verschaffen. Die Agrarpolitik der Zukunft trägt ganz ausgesprochen den Stempel der Agrikulturpolitik, Agrikulturpolitik im Dienste der Volksernährung.

Die Neueinstellung der Landwirtschaftspflege, der behördlichen Tatkraft sowohl wie der Initiative der landwirtschaftlichen Berufsvertretungen, verlangt eine weit genauere Kenntnis der tatsächlichen Zustände und ihrer Entwicklung, als sie bislang gegeben war. Die landwirtschaftliche Statistik, insonderheit die landwirtschaftliche Produktionsstatistik, deren bisherige Handhabung nach den Erfahrungen der Kriegswirtschaft sich als höchst unzulänglich erwiesen hat, bedarf daher, sowohl was die Methoden der Erhebungstechnik als was den Bereich der Erhebungen anbetrifft, dringend eines weiteren Ausbaues. Die summarischen Schätzungen, wie sie bei der Bodenbenutzungs- und Erntestatistik üblich waren, sind grundsätzlich durch Individualerhebungen zu ersetzen. Die Bodenbenutzungsstatistik hat, wie die Viehstatistik seither schon, die Verhältnisse der einzelnen Betriebsgrößen zu durchleuchten. Die Viehschlachtungen sind regelmäßig zu ermitteln; andere wichtige Erzeuzungsgebiete, wie die Milch-, Butter- und Käsegewinnung, zum Gegenstand sorgfältig durchgeführter Sondererhebungen zu machen. Die Höchstpreispolitik hat Veranlassung gegeben, von Zeit zu Zeit Erhebungen über die Preisbewegungen der wichtigsten landwirtschaftlichen Betriebsmittel (Arbeitskraft, Kunstdünger, Kraftfutter, Maschinen usw.) anzustellen und in Form von Indexzahlen auszuwerten; auch nach gänzlicher Beseitigung der Zwangswirtschaft werden solche Feststellungen, die im Verein mit der Preisstatistik der landwirtschaftlichen Erzeugnisse ein ständiges Barometer für die privatwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten der Landwirtschaft abgeben, ihren hohen Wert behalten. Wichtig sind auch Sondererhebungen über die Verwendung von Kunstdüngemitteln in den einzelnen Betriebsgrößen, da in ihr sich der jeweils erreichte Stand der Landbauintensität am deutlichsten zu erkennen gibt. Die Arbeit der amtlichen Statistik hat dann endlich ihre Ergänzung zu finden in den Ergebnissen der landwirtschaftlichen Buchführungsinstitute, die bei sachkundiger wissenschaftlicher Verarbeitung besser als die meisten anderen Wege der Statistik die landwirtschaftlichen Verhältnisse

---

[5]) Sering, Das Friedensdiktat von Versailles und Deutschlands wirtschaftliche Lage. Berlin 1920, S. 43.

einer Gegend oder einer Betriebsart, sowie deren Veränderungen im Wandel der Zeiten in Ziffer und Zahl beleuchten können und daher der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten. Ein glänzendes Vorbild dieser Art, dem die deutsche Landwirtschaft vorläufig Ebenbürtiges nicht an die Seite zustellen hat, bildet die von dem schweizerischen Bauernsekretariat geschaffene Buchführungsorganisation mit ihren fortlaufenden statistischen Berichten über die Betriebsverhältnisse und Betriebsergebnisse der schweizerischen Landwirtschaft. Betriebs- und Produktions- sowie Buchführungsstatistik haben so gewissermaßen ein einheitliches statistisches Bauwerk zu bilden, in dem jene den aus gröberem Material errichteten Unterbau abgeben, diese in ihrem mehr wissenschaftlichen Zuschnitt den sorgfältig ausgeführten Oberbau.

7. Eine planmäßige Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung, sei es im einzelnen Betriebe durch die Tatkraft des Wirtes, sei es durch die Mittel der organisierten Landwirtschaftspflege, ist unmöglich ohne eine gewisse Klarheit über die Produktionsziele, die die kommende Entwicklung der Landwirtschaft vorschreiben wird. Denn gering ist die Aussicht, auch bei optimistischer Beurteilung unserer wirtschaftlichen Zukunft, daß die Landwirtschaft alsbald wieder in die Bahnen einschwenken könne, aus denen der Krieg sie verdrängt hat. Die deutsche Wirtschaft hat im Gefüge der weltwirtschaftlichen Schichtung ihre alte überragende Stellung verloren. Selbst wenn sie nur einen Teil der Lasten tatsächlich zu tragen hat, die im Versailler Frieden ihr zugedacht sind, wird die Zahlungsbilanz Deutschlands auf Jahre hinaus so hoffnungslos passiv sein, daß die Einfuhr von Nahrungs- und Futtermitteln, die ehemals 20% unseres Nahrungsbedarfs gedeckt hat (siehe Übersicht B), sich in den engsten Grenzen halten muß, um so mehr, als schon vor dem Kriege die Weltmarktslage deutliche Anzeichen einer Verengerung des Nahrungsspielraums erkennen ließ[6]). Der Deutsche wird sich im wesentlichen mit dem begnügen müssen, was der heimische Boden hervorbringt, der deutschen Landwirtschaft aber erwächst damit die Aufgabe, ihre Erzeugung so einzustellen, daß der gegebene Nahrungsspielraum nach Möglichkeit ausgenützt wird.

Nicht haltbar bzw. in absehbarer Zeit nicht wieder erreichbar ist die tierische Erzeugung in ihrer früheren intensiven Gestalt. Nach Eltzbacher sind 1912/1913 im Durchschnitt 13,7 Millionen Tonnen Getreide und Hülsenfrüchte eigener Ernte zur menschlichen Ernährung verbraucht worden, während die Kraftfuttermitteleinfuhr sich auf annähernd 8 Millionen Tonnen belief. Eine Viehhaltung in früherem Umfang würde also ohne diese Unterstützung bei gleicher Futterintensität die Brotgetreideernte zum größten Teil für sich in Anspruch nehmen, um dafür im günstigsten Fall ein Drittel der verbrauchten Nährwerte wieder zurückzuliefern. Lange Zeit wird sogar auch noch die Verfütterung von Nährfrüchten (Getreide, Kartoffeln) gegen früher eine Einschränkung erfahren müssen. Die Viehhaltung der Vorkriegszeit war eben über die Rolle, die sie im landwirtschaftlichen Betrieb als Mittel der Bodenbefruchtung und der Verwertung für den Menschen ungenießbarer pflanzlicher Substanzen einnahm, weit hinausgewachsen; unser Wohlstand hatte uns instand gesetzt, sie daneben in immer wachsendem Maße zur Veredelung eines Überschusses an pflanzlicher Nahrung heranzuziehen. Diesen Aufwand können wir uns so bald nicht wieder gestatten. Ebensowenig kann allerdings die Viehhaltung in ihrer gegenwärtigen Gestalt ihrer Aufgabe bei der Erhaltung der Bodenkraft und damit in der Nahrungsökonomie Deutschlands gerecht werden. Auch die Viehhaltung muß in ihre Rechte wieder eingesetzt werden, nur daß diese nicht so umfassend sein werden wie in Zeiten des Überschusses.

Die Einengung der Viehwirtschaft — im Vergleich mit der Vorkriegszeit — bedeutet Einschränkung der Viehzahl, mehr aber noch eine Extensivierung in der Haltung des Nutzviehes. Es fehlt nicht so sehr an Futter überhaupt als an konzentriertem Futter, und es werden daher in erster Linie die futteranspruchsvollen Nutzviehformen, die Schweinehaltung im Vergleich zur Schafhaltung, die Fleischmast junger Tiere im Vergleich zur Fettmast älterer Tiere, die Rindermast im Vergleich zur Milchviehhaltung, eine Einschränkung erfahren. Noch mehr als bisher wird namentlich die Milchviehhaltung künftighin in den Mittelpunkt der gesamten Viehwirtschaft treten; einmal aus dem angegebenen Grunde, dann aber auch, weil das Milchrind bei der Umwand-

[6]) Vgl. hierzu Sering, a. a. O. S. 1—5.

lung von Pflanzeneiweiß in tierisches Eiweiß mit erheblich größerem Nutzeffekt arbeitet als andere Viehgattungen und Nutzungsrichtungen, was allerdings nicht ausschließt, daß auch die Milchviehhaltung eine extensivere Form annehmen muß als bisher. Vergleichsweise am meisten gewinnen wird die Schafhaltung, weil sie des intensiven Futters am ehesten entraten kann und auch die Wollknappheit ihre Stellung erheblich stärken wird; die Schafhaltung ist heute schon erheblich über den vorkriegszeitlichen Umfang hinausgewachsen. Die Einengung der Viehwirtschaft ist die hervorstechendste Veränderung in der Produktionsrichtung der Landwirtschaft; sie bedeutet im Verein mit den Veränderungen innerhalb der Viehwirtschaft eine Verschiebung in der Zusammensetzung der menschlichen Nahrung nach der lacto-vegetabilischen Seite.

Auch die Art der Bodennutzung wird nicht unberührt bleiben, wenngleich die Richtlinien der Entwicklung sich hier vorerst nur als unklare Tendenzen erkennen lassen. Betriebszweige, die die deutsche Landwirtschaft vor dem Kriege vernachlässigt hatte, weil sie dem Wettbewerb des Auslandes nicht mehr gewachsen waren, werden wieder aufgenommen werden müssen. Den Raps- und sonstigen Ölfruchtbau hat der Mangel an Speisefett und Pflanzenölen für technische Zwecke sowie der Eiweißmangel schon jetzt wieder auf den Plan gerufen. Das gleiche gilt für den Anbau von Faserpflanzen (Lein und Hanf). Welchen Raum diese Kulturen im Rahmen des Gesamtanbaues erobern werden, läßt sich allerdings schwer sagen. Die frühere Einfuhr von Faserpflanzen gibt hierfür keinen Maßstab ab. Man will neuerdings aus Hanf eine Wolle hergestellt haben, die der Baumwolle sehr ähnlich sieht, und glaubt mit einer Anbaufläche von 600 000 ha die ganze Baumwollindustrie Deutschlands versorgen zu können. Abgesehen davon, daß die Erfahrungen der Kriegszeit nur zu sehr geeignet sind, solche Aussichten zu trüben, wird dabei übersehen, daß ein großer Teil der Baumwolleinfuhr nicht für den Eigenverbrauch, sondern für die Veredelungsindustrie bestimmt war und daß die geschwächte Kaufkraft des deutschen Verbrauchers eine wesentliche Einschränkung des Kleiderluxus zur Folge haben wird. Auch der Hülsenfruchtbau, den die neuzeitliche Entwicklung der Landwirtschaft ebenfalls mehr auf die klimatisch ungünstigen Lagen zurückgedrängt hatte, empfängt durch den Eiweißmangel einen neuen Ansporn, der noch dadurch verstärkt wird, daß der Hackfruchtbau, die Konkurrenzkultur des Hülsenfruchtbaues, vielfach in seinem bisherigen Umfang nicht aufrechterhalten werden kann.

Wie das Verhältnis der Hauptkulturen, also die Erzeugung von Getreide, Hackfrüchten und Futtergewächsen, sich in Zukunft gestalten wird, hängt, abgesehen von der Gesamtwirtschaftslage Deutschlands, die natürlich auch hier mitspricht, in erster Linie davon ab, wie die Kunstdüngerquellen fließen werden. Fließen sie reichlich und billig, so wird der Ackerbau seine frühere intensive Gestalt in absehbarer Zeit zurückgewinnen können. Sehr ungünstig werden vielfach die Aussichten für den gänzlich zusammengebrochenen Zuckerrübenbau beurteilt, wobei auf die in den Kriegsjahren ungeheuer gestärkte Konkurrenz des Rohrzuckers und die Schwierigkeiten, mit denen die Rübenkultur bei uns wegen der hohen Dünger- und Arbeitsansprüche namentlich im Großbetriebe, ihrem eigentlichen Standort, zu rechnen hat, als Haupthindernisse für den Wiederaufbau hingewiesen wird. Die Schwierigkeiten betriebswirtschaftlicher Art sind zuzugeben, dahingegen kann die Rückgewinnung eines Auslandmarktes für den deutschen Rübenzucker durchaus nicht als so aussichtslos angesehen werden. Die Weltproduktion an Zucker ist, wenn man das Wirtschaftsjahr 1919/1920 mit dem Jahr 1913/1914 vergleicht, trotz der starken Zunahme der Rohrzuckergewinnung immer noch um 10% zurückgegangen und hinter dem Bedarf natürlich noch viel weiter zurückgeblieben; dazu kommt, daß der ungünstige Stand unserer Währung die Ausfuhr von Zucker außerordentlich erleichtert, zumal dessen Gewinnung ohne Inanspruchnahme teurer ausländischer Rohmaterialien erfolgen kann. Deutschland hat daher nicht nur ernährungs-, sondern auch allgemein wirtschaftspolitisch allen Grund, den Rübenbau und die Zuckerindustrie mit allen erdenklichen Mitteln zu fördern, um bald wieder in die Reihe der zuckerausführenden Länder zurückzukehren. Wesentlich günstiger als für den Zuckerrübenbau sind allerdings die Aussichten für den Kartoffelbau, der anspruchsloser und insbesondere auch der Mechanisierung sehr viel leichter zugänglich ist als der Zuckerrübenbau. Eine Stärkung im Rahmen des Gesamtanbaues wird der Futterbau in seinen verschiedenen Formen, als Feldfutterbau sowie als Wiesen- und Weidenbau, also die Grünfutter- und Heugewinnung erfahren, weil darin das wirksamste

Mittel zur Bekämpfung oder Milderung der Futter- bzw. Eiweißnot erblickt werden muß. Der Ausfall der ausländischen Futtermittel infolge unserer Verarmung zeitigt eine doppelte Wirkung, neben der Einengung der Viehhaltung eine Stärkung der bodenständigen Futtergewinnung, die dabei weniger in einer Ausdehnung als vielmehr in einer intensiveren Bewirtschaftung der Futterflächen bestehen wird. An der Gesamtintensivierung der Bodenkultur wird der Futterbau in vergleichsweise stärkerem Maße beteiligt sein als ehedem, wo die auf den weltwirtschaftlichen Ausgleich eingestellte Richtung unserer Bodenkultur zu einer einseitigen Bevorzugung der Kohlehydratlieferer, die der Ertragssteigerung leichter zugänglich sind, geführt hatte. Dabei ist immer vorausgesetzt, daß die Pflanzennährstoff- namentlich die Stickstoffquellen reichlich fließen; sollte sich diese Voraussetzung nicht erfüllen, so wird der Futterbau zwar auch an Bedeutung gewinnen, aber dann auf Kosten der intensiven Ackerkulturen, namentlich des Hackfruchtbaues. Die Düngernot würde dann die Landwirtschaft zwingen, wieder einen größeren Teil der Gesamtanbaufläche der Viehwirtschaft bzw. Düngergewinnung zu opfern, um wenigstens auf dem Rest noch einen intensiven Nährfruchtbau betreiben zu können. Vermehrte Stickstoffzufuhr macht Ackerbau und Viehhaltung voneinander unabhängiger, gestattet eine Einschränkung der nahrungsökonomisch kostspieligeren Viehhaltung zugunsten des Brotgetreide- und sonstigen Nährfruchtbaues und ermöglicht gleichzeitig eine bessere Versorgung der Viehhaltung mit Hilfe der verbleibenden Futterflächen. Nahrungsökonomisch bedeutet sie also einen zweifachen Gewinn.

8. Der Fortschritt in der Landwirtschaft hat ein doppeltes Gesicht. Wir sprechen in rein technischem Sinne von Fortschritt, wenn Erfahrung oder Wissenschaft das technische Wissen vom Landbau durch Auffindung verbesserter Arbeitsmethoden, verbesserter Düngungs-, Züchtungs-, Anbau- usw. Methoden erweitern. Und wir sprechen in mehr wirtschaftlichem Sinne von Fortschritt, wenn die verbesserten Methoden nun tatsächlich auch die werktätige Arbeit des Landwirts befruchten, indem an Stelle der empirischen mehr und mehr die rationellen Arbeitsmethoden gesetzt werden. Der Fortschritt ist also eine Entwicklung gewissermaßen nach zwei Richtungen, in die Tiefe und in die Breite. Jene kann man als den Fortschritt der Produktionstechnik, diese als den technischen Ausbau der Produktion auf der Grundlage des Fortschritts bezeichnen[7]).

Auf die Dauer müssen natürlich Vertiefung und Verallgemeinerung des Wissens zusammengehen, soll die Entwicklung im ganzen nicht stocken, indes können die Zeitumstände sehr wohl bald mehr diese, bald mehr jene Aufgabe als die dringlichere erscheinen lassen. Heute und in der nächsten Zukunft tut vor allem die Ausnutzung der rationellen Landbaumethoden, ihre Ausbreitung auf die große Praxis not. Niemand wird den deutschen Landwirt, verglichen mit seinen Berufsgenossen in andern Ländern, als rückständig bezeichnen wollen, aber trotzdem ist es wahr, daß bei uns der landwirtschaftliche Fortschritt im letzten Jahrzehnt im ganzen mehr in die Tiefe als in die Breite gegangen ist. Nicht in gleichem Maße, wie die Landbauwissenschaft sich entwickelt hat, die weit über die deutschen Sprachgrenzen hinaus bahnbrechend gewesen ist, hat man es verstanden, aus den Erfolgen der Wissenschaft auch den praktischen Nutzen zu ziehen. Fast drei Viertel des landwirtschaftlich genutzten Bodens werden in Deutschland von bäuerlichen Wirten bebaut, fast 50% von Landwirten, die zu der Klasse der Klein- und Mittelbauern gehören. Weite Kreise der bäuerlichen Bevölkerung aber sind trotz aller Fortschritte des wissenschaftlichen Landbaues in ihrer Betriebsweise noch auf einer empirisch-traditionellen Stufe stehengeblieben, und auch zahlreiche großbäuerliche und Gutsbezirke genügen noch längst nicht den Anforderungen, die heute an einen rationellen Landwirtschaftsbetrieb gestellt werden müssen. Es besteht noch ein weiter Abstand zwischen den nachweislich erzielbaren Höchsterträgen und den Erträgen, die der Durchschnittslandwirt erzielt. Diese Spannung auszugleichen, den technischen Fortschritt in jeden Bauernhof hineinzutragen und zwar durch Maßnahmen, die einen raschen Erfolg verbürgen, ist eine Aufgabe der Landwirtschaftspflege, auf die die Not der Zeit geradezu gebieterisch hinweist. Alte Wege der Vermittlung zwischen Wissenschaft und Praxis müssen zu diesem Zweck weiter ausgebaut, neue Mittel ersonnen und erprobt werden. In erster Linie gilt es natürlich die

---

[7]) Vgl. v. Gottl-Ottlilienfeld im Grundriß der Sozialökonomik II, S. 338.

heranwachsende Bauerngeneration zu ertüchtigen. Noch mehr als bisher muß die landwirtschaftliche Schule (Winterschule, Ackerbauschule, Mittelschule) zum Mittelpunkt und Kristallisationspunkt aller auf die Weiterbildung der Landbevölkerung gerichteten Bestrebungen gemacht werden. In den östlichen Landesteilen reicht die Zahl der Schulen vielfach noch nicht aus, um der Gesamtheit der bäuerlichen Bevölkerung eine Ausbildungsgelegenheit zu geben; im ganzen besteht ein Mißverhältnis zwischen der Schülerzahl und der Zahl der Lehrer. Auch der wirtschaftlich-technischen Ausbildung der Landfrauen, deren Tätigkeit bekanntlich weit über den Rahmen der Hauswirtschaft hinaus, in das Gebiet der Gütererzeugung hineinreicht, ist erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Das gleiche gilt für die berufliche Weiterbildung der Arbeiterschaft, vor allem der Vor- und Spezialarbeiter (Viehwärter, Maschinenwärter usw.), für die bisher noch sehr wenig geschehen ist. Zielbewußt in den Dienst der Produktionshebung zu stellen ist ferner das landwirtschaftliche Beratungswesen, das zu diesem Zweck sowohl nach der organisatorischen wie methodischen Seite einer energischen Förderung seitens der landwirtschaftlichen Berufsvertretungen bedarf. Die methodische Weiterentwicklung ist vornehmlich in der Richtung der Einzelberatung zu suchen. Unterricht, Vorträge und andere Mittel der Massenbelehrung fördern nur die allgemeine Erkenntnis, müssen es aber dem einzelnen überlassen, aus dieser heraus nun das Richtige zu finden; demgegenüber kann die Einzelberatung den Erfordernissen des einzelnen landwirtschaftlichen Betriebes, sowie dem Wissen und Können des einzelnen Landwirts in wirksamer Weise angepaßt werden. Anleitung und Rat aber tut gerade heute dem Landwirt mehr not denn je, weil die durch den Krieg ausgelösten wirtschaftlichen Umwälzungen ihn vielfach vor Verhältnisse gestellt haben, in denen er sich nur schwer zurechtfinden kann. Alle Seiten und Zweige des Betriebes werden von der Beratung berührt, wenngleich ihr Schwerpunkt naturgemäß wieder in denjenigen Gebieten zu suchen ist, auf denen die Bauern erfahrungsgemäß besonders rückständig sind, oder aber die Angelpunkte für die Ertragssteigerung liegen. Im Vordergrund steht die Beratung in Düngerfragen, zumal in der Anwendung von Kunstdüngemitteln; Maschinenwesen, Viehhaltung und Fütterung, Fruchtfolge- und Meliorationswesen schließen sich an als besonders wichtige Gebiete der Beratung. Als Organe der Wirtschaftsberatung dienen wissenschaftlich gebildete Landwirte, die teils als Spezialsachverständige für bestimmte Zweige der Landwirtschaft (Tierzucht, Saatzucht usw.), teils als eigentliche Wirtschaftsberater verwandt werden, denen eine auf langjährige Erfahrung sich stützende umfassende Kenntnis der örtlichen Verhältnisse zur Seite steht. Von der richtigen Auswahl und Ausbildung dieser Persönlichkeiten, die neben Fachkenntnissen auch noch Menschenkenntnisse, sowie namentlich die Kunst der Menschenbehandlung besitzen müssen, hängt der Erfolg der Arbeit in erster Linie ab. Die heutigen Bestrebungen gehen dahin, das Beratungswesen organisatorisch mit dem Schulwesen zu verbinden, um so Unterricht und Beratung gegenseitig zu befruchten. Natürlich darf über der Einzelberatung die Massenbelehrung nicht vernachlässigt werden; bei ihr kommt es vornehmlich darauf an, die Kunst der populären Darstellung zu pflegen, die bei uns noch recht unentwickelt ist. Die Mittel der rednerischen, schriftstellerischen und bildlichen Propaganda können dabei in wirksamer Weise durch das praktische Beispiel und die unmittelbare Anschauung mit Hilfe von Versuchsfeldern und Beispielswirtschaften ergänzt werden; beachtenswerte Vorschläge sind nach dieser Richtung neuerdings von Berkner[8]) gemacht worden.

Das alles sind Mittel der Fachausbildung. Dabei ist indessen, auch das darf endlich nicht übersehen werden, die Hebung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Landbevölkerung nicht allein eine Frage ihrer technischen Weiterbildung. Das technische Können liegt brach, wenn Arbeitswille und Arbeitslust versagen; diese Eigenschaften aber sind letzten Endes nicht die Frucht der Berufsausbildung, sondern der Erziehung und Bildung im sittlichen und kulturellen Sinne. Über der berechtigten Sorge um die kulturelle Hebung der Industriearbeiterschaft darf daher nicht vergessen werden, daß bei der Aufstellung von Erziehungs- und Kulturidealen für das platte Land, für Bauerntum und Landarbeiterschaft, andere Maßstäbe angelegt werden müssen als für die Stadt, daß der Bildungsgedanke dort andere pädagogische Lösungen fordert als hier. Eine Landbevölkernng, der es an richtigem Standes- und Kulturbewußtsein fehlt, die sich ihres

---

[8]) **Berkner, Neue Wege der deutschen Landwirtschaft. Berlin 1920.**

Wertes im Sozialleben nicht bewußt ist und die die eigene werktätige Arbeit wohl gar gering schätzt, kann auch durch Fachunterricht und Beratung nicht zur Entfaltung eines Höchstmaßes an wirtschaftlicher Energie gebracht werden.

9. Fortschritt der Landbautechnik und technischer Ausbau der Landwirtschaft haben im einzelnen wieder ein sehr vielseitiges Aussehen. Es gibt in der Landwirtschaft sehr mannigfaltige, in ihrer Art wieder ganz verschiedene Mittel zur Steigerung der Erträge oder zur Verminderung der Kosten, denen nach Zeit und Ort eine wechselnde Bedeutung zukommt. Die Technik empfängt ihre Bewegungsrichtung durch den Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse; es kann darum auch nicht ausbleiben, daß die Zukunft mit ihren weitgehenden Veränderungen der Produktionsbedingungen und Produktionsziele die Aktualität der einzelnen technischen Fragen, sowohl im Sinne des Fortschritts wie des Ausbaues, und die zeitliche Bedeutung der technischen Entwicklung verschieben und infolgedessen die mit der Förderung der Landwirtschaft betrauten Organe zu einer Neueinstellung ihrer Arbeitsaufgaben nötigen wird.

Unter dem Eindruck der Verwirrung stehend, den die soziale Umwälzung vielfach auch auf dem Lande in dem Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hervorgerufen hat, hat man wohl gemeint, die Mechanisierung der Landwirtschaft nach Art der amerikanischen Betriebsweise, mit dem Ziel einer möglichsten Einschränkung der im Betriebe erforderlichen Arbeitskräfte, als die wichtigste Zukunftsaufgabe ansehen zu müssen. Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. Deutschland hat nicht Mangel, sondern Überfluß an Arbeitskräften, und wenn dieser Überfluß auch vorerst noch einseitig auf den nicht landwirtschaftlichen Teil der Bevölkerung entfällt, so wirkt er doch dahin, daß der Zug zur Stadt unterbunden und der Bevölkerungszuwachs in Zukunft auf dem Lande verbleiben wird. Nach Brösicke[9]) wurden in der Zeit von 1895—1900 aus 416 preußischen Landkreisen alljährlich mehr als 200 000 Menschen an die Städte und Industriebezirke abgegeben. Das Unterbinden dieses Menschenstromes muß, auch wenn die Bevölkerungszunahme sich wesentlich abschwächen sollte, notwendigerweise wieder zu einer Verdichtung der Bevölkerung auf dem platten Lande führen. Damit aber wird dann auch einer Mechanisierung der Landwirtschaft im amerikanischen Sinne, die nur die Reflexbewegung eines großen, die Arbeitskräfte ungestüm aufsaugenden industriellen Aufschwungs sein könnte, die Voraussetzung entzogen. Das schließt freilich nicht aus, daß die Zukunft mit ihren besonderen Bedürfnissen auch der Entwicklung des Werkzeugs und der Arbeitsmechanisierung in der Landwirtschaft eine bestimmte Eigenart verleihen, auch hier bestimmte Aufgaben in den Vordergrund rücken wird. Die Maschine ist nicht nur ein Mittel, um Arbeitskraft im landwirtschaftlichen Betrieb entbehrlich zu machen — das wird sie in Zukunft weniger als früher sein — sondern auch, um bei gleichbleibender Arbeitskraft die Erträge des Bodens zu steigern, sei es daß die Arbeitsleistungen qualitativ verbessert worden, sei es daß die Maschinenverwendung die Schranken beseitigt, die der weiteren Ausdehnung der intensiven Kulturen vielfach im Wege stehen. In diesem Sinne wird die Maschine für die Landwirtschaft auch künftighin ihre volle Bedeutung behalten, ja unter Umständen ein Mittel sein, um noch mehr Arbeitskraft als bisher in der Landwirtschaft nutzbringend zu beschäftigen. Der Kartoffelbau ist hierfür ein treffliches Beispiel. Boden und Klima bieten der weiteren Ausdehnung dieser Kultur kein Hindernis, eine ausgedehnte Bestellungszeit sowie eine wenig Handkraft erfordernde Pflegearbeit erleichtern sie ebenfalls, begrenzt aber wird sie, zumal in Lagen mit Frühfrostgefahr, durch die Schwierigkeiten bei der Ernte, die ein ungewöhnlich starkes Anschwellen des Arbeitsbedarfs zur Folge haben. Eine einwandfrei arbeitende Kartoffelernte-(Ausgrabe- und Auflese-) Maschine würde daher der weiteren — sehr erwünschten — Ausdehnung des Kartoffelbaues außerordentlich förderlich sein. Etwas Ähnliches gilt für den Zuckerrübenbau. Der Ersatz von Gespannkraft durch Motorkraft, nicht nur beim Antrieb von ortsfesten Maschinen und bei der Beförderung von Lasten, sondern auch beim Antrieb von Pflügen und andern lokomotorischen Geräten und Maschinen bedeutet ökonomisch Ersparnis an Land für die Zwecke der menschlichen Ernährung, liegt also an sich ebenfalls in der Richtung unserer künftigen Entwicklung, wenngleich nicht verkannt werden darf, daß die verminderte Leistungsfähigkeit der Industrie

[9]) Zitiert nach Sering, Verteilung des Grundbesitzes und die Abwanderung vom Lande. Berlin 1910.

die Bewegungsfreiheit dieser Tendenz unter Umständen, wie die Entwicklung des landwirtschaftlichen Maschinenwesens überhaupt, wesentlich beeinträchtigen wird. Um so dringender aber erhebt sich dann die Forderung, die Landarbeit nicht nur auf dem Wege der Maschinisierung, sondern auch durch Verbesserung der Handarbeitsmethoden im Ertrage zu steigern. Mit Recht ist neuerdings von verschiedenen Seiten, am nachdrücklichsten von Stieger und Seedorf, darauf hingewiesen worden, auch diese bisher gänzlich vernachlässigte Seite der landwirtschaftlichen Produktionsarbeit im Sinne der Taylorschen Ideen einer planmäßigen Durchforschung und Förderung zu unterwerfen. Die Grundsätze der „wissenschaftlichen Betriebsführung" finden bei sachgemäßer Anpassung auch in der Landwirtschaft ein dankbares Feld der Verwirklichung. Ihr Sinn ist ja der, die Handarbeit, die inmitten der technischen Vorgänge stets das mehr oder minder unberechenbare Element darstellt, dort wo sie nun einmal nicht auszuschalten ist, über das Wollen und Können des Arbeitenden hinweg mit den Forderungen eines rationellen Produktionsvorganges in Einklang zu bringen, sei es durch Technifizierung der Handarbeit selbst, sei es durch Auswahl der geeignetsten Arbeiter, sei es durch Beeinflussung der persönlichen Stellung des Arbeiters zur Arbeit[10]). Der Ausschaltung der Handarbeit aber sind nun in der Landwirtschaft vergleichsweise sehr enge Grenzen gezogen. Gelingt es daher, die Landarbeiter- und Bauernschaft für die Taylorschen Grundsätze zu gewinnen, so winkt diesen Bestrebungen ein wirtschaftlich und sozial verlockendes Ziel, eine Intensivierung bzw. Ertragssteigerung der Landwirtschaft bei Verkürzung der Arbeitszeit und eine Erhöhung des Einkommens der Arbeiter. Mag auch psychologisch, bei der Mentalität der Arbeiterschaft, der Augenblick für solches Wirken nicht günstig sein, die plötzliche Einengung der sachlichen Grundlagen unseres Nahrungsspielraumes, ohne Aussicht, sie in absehbarer Zeit wiederherstellen zu können, weist uns gebieterisch darauf hin, den Nutzeffekt der uns verbliebenen Arbeitskraft nach Möglichkeit zu steigern.

10. Daß das Düngungsproblem alle andern Fragen der Produktionsförderung an Wichtigkeit weit hinter sich zurückläßt, bedarf nach dem, was wir über die Ursachen des Ertragsrückganges festgestellt haben, keiner weiteren Begründung mehr. Die Beschaffung von Stickstoff- und Phosphorsäure-Düngemitteln, diese infolge der absoluten Knappheit, jene wegen der Kostspieligkeit des Düngemittels, ist auch gegenwärtig noch der schwächste Punkt im Zusamenwirken der Betriebsmittel, der Punkt, auf den sich infolgedessen die Anstrengungen zur Förderung der Landwirtschaft in erster Linie konzentrieren müssen; Industrie, Landwirtschaft und nicht zuletzt auch die für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen Organe haben vereint der Düngerfrage ihre größte Aufmerksamkeit zuzuwenden. Die Sorge, daß die Kohlennot die volle betriebliche Ausnutzung der im Kriege entstandenen Stickstoffwerke beeinträchtigen könnte, scheint zum Glück unbegründet zu sein, genügt doch hierzu nach den Angaben unserer ersten Fachkenner schon eine Kohlenmenge von 2 Millionen Tonnen oder 2% unserer gegenwärtigen Erzeugung, mit deren Hilfe dann 450 000 Tonnen Stickstoff, das Doppelte der ehedem der Landwirtschaft zugeführten Stickstoffmenge, hergestellt werden können. Diese Möglichkeit gewährt einen hoffnungsfrohen Ausblick, bedeutet aber noch keineswegs eine restlose Lösung des Stickstoffproblems, auch abgesehen davon, daß sie im gegenwärtigen Augenblick noch längst nicht ausgeschöpft ist[11]). Eine Zukunftsaufgabe von größter Bedeutung bleibt nach wie vor die weitere Verbilligung der Stickstoffdüngergewinnung; unsere verarmte Volkswirtschaft bedarf billigerer Nahrungsmittel, als bei der gegenwärtigen Stickstoffpreislage hergestellt werden können. Die Verbilligung der Stickstoffdüngemittel ist nicht zuletzt auch um deswillen so wichtig, weil die Beschaffung der Phosphorsäuredüngemittel nach Lage der Dinge in Zukunft eine viel stärkere Belastung des Unkostenkontos der Landwirtschaft bedeuten wird als ehedem. Eine technische Möglichkeit, für den Ausfall an Auslandphosphat und Thomasmehl Ersatz zu schaffen, ist in Deutschland nicht vorhanden, da die einheimischen Phosphatlager viel zu gering sind. Zu entbehren ist aber die Phosphorsäurezufuhr nicht, und daher wird dieser Nährstoff in seiner weitaus größeren Menge trotz der in der Valuta und im Frachtraum liegenden Hindernisse wohl oder übel wieder aus ausländischen Quellen, voraussichtlich auf dem Wege des Austausches mit Kali, gedeckt werden müssen.

---

[10]) Vgl. v. Gottl-Ottlilienfeld im Grundriß der Sozialökonomik II, S. 351.

[11]) Ein Teil der Stickstoffwerke ist noch nicht fertiggestellt, und auch soweit sie im Betrieb sind, ist die Vollerzeugung noch längst nicht erreicht.

Für die landwirtschaftlich-technische Forschung ergeben sich mancherlei neue Düngerfragen, die nach einer Lösung drängen. Die Wirkung der neuen Luftstickstoffpräparate, die sich chemisch und biologisch vielfach anders verhalten als die altbekannten Stickstoffdüngemittel, muß klargestellt werden, um einmal die Landwirte mit ihrer zweckmäßigsten Verwendung vertraut zu machen, zum andern die Arbeit der Düngerindustrie in die richtigen Bahnen zu lenken. Namentlich aber bedarf die Phosphorsäuredüngung, das Phosphorsäuredüngerbedürfnis jeder einzelnen Kulturpflanze, die Verwendbarkeit der unaufgeschlossenen Rohphosphate auf bestimmten Böden und zu bestimmten Pflanzen und andere Fragen, erneut eines sorgfältigen Studiums. Wirtschaftlich in den Vordergrund gerückt sind auch wieder die schon seit Jahrzehnten umstrittenen, von der praktischen Lösung aber noch weit entfernten Fragen der richtigen Aufbewahrung und Anwendung des Stalldüngers, namentlich der Herabminderung der Stickstoffverluste im Stallmist, die alljährlich ein Mehrfaches der in Form von Kunstdünger zugeführten Stickstoffmengen ausmachen. Ebenso erscheint es angebracht, die auf eine landwirtschaftlich einwandfreie Gestaltung der Stadtreinigung gerichteten Bestrebungen wieder aufzunehmen, die in den letzten Jahrzehnten gegenüber den hygienischen Rücksichten durch die billigeren Handelsdüngemittel gänzlich zurückgedrängt worden waren.

11. Was die einzelnen Produktionszweige anbetrifft, so verdienen naturgemäß die Hauptnährfrüchte als Gegenstand der Förderung den Vorzug vor Kleinkulturen wie Gemüsebau und Obstbau, deren Bedeutung für die Volksernährung in nichtlandwirtschaftlichen Kreisen vielfach stark überschätzt wird (vgl. die Übersicht auf S. 203). Allen voran der Kartoffelbau, nicht nur, weil er nächst dem Roggenbau und in engstem Wettbewerbe mit ihm die Hauptkultur des deutschen Bodens darstellt, sondern auch in der Möglichkeit sowohl der Ertragssteigerung wie der weiteren Ausdehnung einen vergleichsweise hohen Spielraum aufweist. Die Kartoffel ist in ihrer Doppeleigenschaft als Nähr- und Futterpflanze wie keine andere Kulturpflanze geeignet, die Nahrungsnot des deutschen Volkes zu mildern. Die Mittel und Wege zur Steigerung der Kartoffelernten sind sehr zahlreich. Landwirtschaftlich-technisch sind noch mancherlei Düngungs-, Anbau- und Sortenfragen sowie namentlich die Ursachen des beklagenswerten Abbaues der Kartoffel zu klären. Eine auf organisatorischem Gebiet liegende, für die nächste Zukunft aber wohl die wichtigste Aufgabe zur Förderung des Kartoffelbaues ist die Regelung des Saatgutwechsels, mit dem diese Kultur auf vielen Böden West- und Mitteldeutschlands steht und fällt. Auf die Erleichterung der Ernte durch maschinelle Hilfsmittel wurde oben schon hingewiesen. Hohe Beachtung verdient der von Störmer angeregte Gedanke, zur Bergung der Kartoffelernte eine auf die nicht-landwirtschaftliche Bevölkerung sich stützende Saisonarbeiterorganisation zu schaffen, was um so leichter sein müßte, als gerade diese landwirtschaftliche Arbeit weiten Kreisen der Bevölkerung noch vertraut ist.

Die erhöhte wirtschaftliche Bedeutung, die der Futterbau gewonnen hat, verbietet es, diesen Betriebszweig technisch weiterhin so stiefmütterlich zu behandeln, wie es bisher geschehen ist. In erster Linie müssen die Mittel der modernen Pflanzenzucht, mit denen in andern Zweigen des Pflanzenbaues so große Erfolge erzielt worden sind, zur Steigerung der Erträge des Futterbaues und insonderheit wieder der eiweißliefernden Futterpflanzen nutzbar gemacht werden. Vielversprechende Anfänge weisen nachdrücklichst auf diese Aufgabe hin, mit der sich dann andere, die Entwicklung der organisatorischen und technischen Seite des Samenbaues, die Klärung zahlreicher Düngungs- und Anbaufragen, zu einer systematischen Förderung des Futterbaues zu vereinigen haben.

12. Die verminderte Produktionskraft der Landwirtschaft aber gibt nicht nur Anreiz, auf Mittel und Wege zur Steigerung der Bodenerträge zu sinnen, sie nötigt auch dazu, auf eine bessere Ausnutzung der gewonnenen Bodenerzeugnisse bedacht zu sein, namentlich die zur Verfütterung bestimmten oder geeigneten Stoffe möglichst vor Verlusten zu schützen. Der Krieg mit seinen Nöten ist gerade auf diesem Gebiete ein sehr eindrucksvoller Lehrmeister gewesen und hat bereits zu der Einsicht geführt, daß sich dem technischen Fortschritt hier noch aussichtsreiche Möglichkeiten eröffnen. Nichts kennzeichnet eigentlich besser die Verschiebung der produktionstechnischen Aufgaben der Landwirtschaft als die wachsende Bedeutung, die die sog. Sparver-

fahren bei der Ausnutzung der Bodenerzeugnisse gewonnen haben, in Gegensatz zu der Einbuße an Bedeutung, die die Veredelung dieser Stoffe im Sinne einer Verfeinerung der Nahrung erlitten hat. Die Verfahren, die in Betracht kommen, haben entweder den Charakter der Abfallverwertung wie bei der Verarbeitung von Haushalts- und Schlachthofabfällen oder von Tierkadavern auf Kraftfutter, oder der Konservierung wie bei der künstlichen Trocknung und bei der Einsäuerung leichtverderblicher, wasserreicher Futterstoffe, oder der künstlichen Nährstofferschließung wie bei der Herstellung von sog. Kraftstroh durch Behandlung von Stroh mit chemisch einwirkenden Substanzen. Der wirtschaftliche Nutzen dieser Verfahren ist ein mehrfacher. Er besteht zunächst in der unmittelbaren Erhaltung oder Vermehrung von Futterwerten; daneben dann in der Erleichterung des Futterausgleichs, in Zeiten des Futterüberflusses kann für futterknappe Zeiten gespart werden, futterreiche Gegenden können ihre Überschüsse an futterarme Gegenden abgeben. Je knapper die Handelsfuttermittel, ehemals das bequemste Mittel des zeitlichen und örtlichen Futterausgleichs, werden, desto wichtiger werden andere Mittel und Wege dieses Ausgleichs. Endlich wird bei Anwendung der genannten Verfahren, das gilt speziell für die Trocknung und Aufschließung, die Futtermasse in eine konzentriertere Form gebracht, ein Vorteil, der ebenfalls um so schwerer wiegt, je mehr der Mangel an Kraftfuttermitteln die Herstellung des hygienisch zweckmäßigsten Nährstoffverhältnisses bei der Fütterung erschwert. Welches Konservierungsverfahren, künstliche Trocknung oder Einsäuerung, die beide während des Krieges eifrig gefördert worden sind, die größere Bedeutung erlangen wird, ist hauptsächlich eine Kostenfrage, die einstweilen noch nicht zu übersehen ist. Die Trocknung bringt die größte Ersparnis an Nährstoffen und hat den Nebenvorteil der Verringerung des toten Gewichtes der Futtermasse, ist dafür aber mit einem hohen Brennstoffverbrauch belastet, der heute schwer ins Gewicht fällt. Die Einsäuerung ist mehr ein Mittel des zeitlichen Futterausgleichs, dafür aber mit nicht unerheblichen Nährstoffverlusten verbunden. Angesichts der Kohlenknappheit spricht die Kostenfrage also für das Einsäuerungsverfahren, das in andern Ländern (Schweiz, Nordamerika) bereits die Bedeutung einer allgemein gehandhabten Wirtschaftsmaßnahme gewonnen hat; auch die Anlagekosten begünstigen die Einsäuerung gegenüber der Trocknung. Durch die Strohaufschließung könnten, technische Lösung des Problems vorausgesetzt, außerordentlich große Nährstoffmengen, allerdings nur Kohlehydrate, für die Volkswirtschaft gewonnen werden, indes sind vorläufig die technischen Schwierigkeiten noch nicht so weit überwunden, daß die Aussichten dieses Verfahrens als sicher bezeichnet werden können.

Daß der Grundsatz der höchsten Futterausnutzung bzw. sparsamsten Futterverwendung auch bei der Zucht und Haltung des Arbeits- und Nutzviehes oberste Richtschnur zu sein hat, ist selbstverständlich. Futterverschwendung, sei es durch unzweckmäßige Fütterung, sei es durch Verabreichung an leistungsunfähige Tiere, läßt sich weniger denn je mit dem Hinweis auf den Dungwert des Futters entschuldigen; Maßnahmen und Opfer, die man früher, so lange billiges Futter reichlich vorhanden war, scheute, lassen heute keinen Zweifel an ihrer wirtschaftlichen Berechtigung mehr aufkommen. Das System der Leistungskontrolle, Leistungszucht und Leistungsfütterung, das bereits vor dem Kriege den Maßnahmen zur Förderung der Rinderhaltung seinen Stempel aufprägte, ist wieder aufzunehmen, auszubauen und namentlich auch für die Zucht und Haltung anderer Vieharten nutzbar zu machen. Ebenso kann die wissenschaftliche Förderung des Fütterungswesens, die früher allzusehr auf die intensivste Fütterung eingestellt war, durch die Veränderungen, die die Grundlagen unserer Viehwirtschaft erfahren haben, nicht unbeeinflußt bleiben. Man hat häufig darauf hingewiesen, daß der Fortschritt der neuzeitlichen Landwirtschaft in der Viehhaltung größer gewesen sei als in der Bodenkultur. Diese Ansicht ist insofern nicht ganz zutreffend, als man nicht jede Vermehrung des Umfangs der Viehhaltung, vom Standpunkt der Nahrungsmittelerzeugung ohne weiteres als Fortschritt anerkennen kann. Richtig aber ist, daß der Aktionsradius des technischen Fortschritts bei der Gewinnung von tierischen Erzeugnissen größer ist als bei der Gewinnung von Bodenerzeugnissen, weil sich bei jener Steigerung der Futterernten, Rationalisierung der Fütterung und erhöhte Leistungsfähigkeit der Tiere in der Wirkung auf den Flächenertrag summieren. Steigert man den Heuertrag, den Effekt der Fütterung und die Leistung der Tiere um je 25%, so bedeutet das ungefähr eine Verdoppelung des Flächenertrages

an tierischen Erzeugnissen. Der Umstand, daß die Viehhaltung ihre Stellung als Veredlerin von Nahrungsüberschüssen zum großen Teil eingebüßt hat, raubt ihr also keineswegs den Anspruch auf tatkräftige Pflege ihres technischen Ausbaues, ganz abgesehen davon, daß auch der Anwendungsbereich technischer Neuerungen in der Viehhaltung nach wie vor ein außerordentlich großer ist, dient doch auch heute noch ein weit größerer Teil der Erntemasse zur Fütterung als zur unmittelbaren Ernährung.

13. Ein Mittel zur Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung, das zwar nicht mehr landwirtschaftlich-technischer Natur, dafür aber mittelbar von um so größerem Belang sein kann, ist die Beseitigung der Verkehrsschwierigkeiten, die zwischen dem landwirtschaftlichen Erzeuger und dem Verbraucher der landwirtschaftlichen Erzeugnisse bestehen und die die Kriegs- und Nachkriegszeit durch Zerstörung der alten Austauschwege und die Zerrüttung des Verkehrswesens vielfach maßlos gesteigert hat. Die Notwendigkeit, hier wieder Wandel zu schaffen, wird allerseits empfunden, doch sieht man dabei vielfach zu einseitig auf den Vorteil der gleichmäßigen Verteilung, den man sich davon — mit Recht — verspricht. Je geringer bei einem bestimmten Verbraucherpreis die Spannung zwischen diesem und dem Erzeugerpreis ist — und diese Spannung ist heute bei vielen Erzeugnissen der Landwirtschaft ungeheuer angewachsen, — desto mehr kann die Landwirtschaft hervorbringen. Jede Verminderung dieser Spannnng senkt den Verbraucherpreis und hebt den Erzeugerpreis, verbilligt also die Lebenshaltung bei gleichzeitiger Förderung der Produktion. Und zwar nicht nur dadurch, daß sie die Ernteerträge steigert, sondern auch bei manchen Erzeugnissen die Verfütterung entbehrlich macht; große Magermilch- und Kartoffelmengen fallen der Verfütterung nur deshalb anheim, weil der Transportwiderstand ihren Absatz nicht lohnt. Endlich übt natürlich auch die Erleichterung des Bezugs der Produktionsmittel dieselbe produktionsfördernde Wirkung aus. Es ist bekannt, welche Verheerungen die Störungen beim Saatgut- und Viehaustausch sowie beim Verkehr mit anderweitigen Betriebsmitteln vielerorten angerichtet haben. Neue Richtlinien und Ziele müssen auch bei dieser Wiederaufbauarbeit gesteckt werden, die sich nicht darauf beschränken kann, an Stelle der bürokratischen Gebilde der Kriegswirtschaft einfach die unbewußte Wirkung von Angebot und Nachfrage treten zu lassen. Namentlich wird den landwirtschaftlichen Genossenschaften in ihren verschiedenen Formen bei der Regelung des Verkehrs zwischen Verbraucher und Erzeuger sowie zwischen dem Landwirt und dem Lieferanten der landwirtschaftlichen Bedarfsgegenstände ein umfassender Aufgabenkreis zufallen. Sie werden sich mit den wirtschaftlichen Gebilden der Verbraucherorganisationen, teils auch mit den Kommunen zu benehmen haben, um den Weg zwischen Verbraucher und Erzeuger nach Möglichkeit abzukürzen.

14. Die wichtigste Voraussetzung endlich für eine leistungsfähige Landwirtschaft ist der Ausgleich der sozialen Gegensätze auf dem Lande, die Lösung der landwirtschaftlichen Arbeiterfrage im Sinne eines sozialen Ausgleichs zwischen Arbeitsbedarf und Arbeitsdeckung. Der Klassenkampf tötet die Schaffensfreude des Unternehmers und lähmt die Arbeitslust des Arbeiters. Ohne einen Burgfrieden der Arbeit, der in dem sozialen Verantwortungsgefühl der Arbeitgeber und in der wirtschaftlichen Einsicht der Arbeitnehmer verankert ist, ist ein wirtschaftlich-technischer Aufstieg unmöglich; am allerwenigsten in der Landwirtschaft, in der dank der Gebundenheit der Arbeitsverrichtungen an die Wachstumsvorgänge von Pflanze und Tier der Arbeitserfolg in erhöhtem Maße abhängig ist von der persönliehen Stellungnahme zur Arbeit, von dem Interesse und dem Willen, mit dem die werktätige Hand geführt wird. Die Landarbeiterfrage Deutschlands ist nicht nur eine soziale Frage, in ihr gipfelt auch die Ernährungsfrage des deutschen Volkes. Ihre Lösung kann nur gefunden werden, wenn auf der einen Seite neue und zeitgerechte Ideen und Gedankengänge sie befruchten, ihr auf der andern Seite aber auch nicht weltentrückte Ziele gesetzt werden.

---

21. Abschnitt.

Die Landarbeiterfrage.

Von Dr. W. Seedorf,
o. ö. Professor für landwirtschaftliche Betriebslehre an der Universität Göttingen.

Literatur:

Archiv der Landarbeiterfrage, Sonderreihe des Jahrbuchs für Wohlfahrtsarbeit auf dem Lande. Deutsche Landbuchhandlung, Berlin. — Th. Frhr. v. d. Goltz, Die Landarbeiterfrage im nordöstlichen Deutschland. Göttingen 1896. — Weitere Schriften desselben über die Landarbeiterfrage. — Wygodzinski, Die Landarbeiterfrage in Deutschland. Tübingen 1917. — Fortlaufende Literaturübersichten in der Zeitschrift des Deutschen Landwirtschaftsrats (früher Zeitschrift für Agrarpolitik). Verlag Parey, Berlin. — Lehrbücher der landwirtschaftlichen Betriebslehre von Aereboe v. d. Goltz — v. Seelhorst, Waterstradt, Krafft-Falcke, Laur. — Veröffentlichungen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen. — Arbeiten der Studienkommission für Erhaltung des Bauernstandes, für Kleinsiedlung und Landarbeit, veröffentlicht im Archiv für exakte Wirtschaftsforschung (Thünen-Archiv), Verlag Fischer, Jena.

Eine Landarbeiterfrage gibt es in Deutschland erst seit reichlich hundert Jahren. Zur Zeit der Leibeigenschaft lagen die Verhältnisse sehr einfach. Die hörigen Bauern bestellten ihre eigenen Felder und auf dem Wege der Fronden auch die ihrer Herren. Die Last der Schollenpflichtigkeit wurde für die Bauern dadurch gemildert, daß die Herren auch zu einer weitgehenden Fürsorge für sie verpflichtet waren. Die Stein-Hardenbergsche Agrargesetzgebung in Preußen in den Jahren 1807—21 und ähnliches gleichzeitiges und späteres Vorgehen in anderen Ländern schuf völlig neue Verhältnisse und hatte insbesondere die Schaffung einer neuen Klasse der ländlichen Bevölkerung, nämlich der der Landarbeiter, im Gefolge. Insonderheit war es die Deklaration vom 29. Mai 1816 zu dem Edikt vom 14. September 1811, welche die kleinen, nicht spannfähigen bäuerlichen Besitzungen von der Regulierung ausschloß und dadurch die Einziehung einer großen Zahl von kleinen Stellen und ihre Vereinigung mit dem Gutslande veranlaßte. Die so besitzlos gewordenen Kleinbauern mußten Landarbeiter werden und den stark gestiegenen Arbeitsbedarf der Güter decken, der durch den Fortfall der bäuerlichen Dienste einerseits und die Vergrößerung des Gutsareals andererseits entstanden war. Der soziale Unterschied zwischen Landarbeitern und Bauern blieb zunächst gering, bildete sich aber immer schärfer heraus. Zuerst ging es auch den Landarbeitern vielfach wirtschaftlich besser als den Bauern, später waren sie aber oft mit ihrer Lage nicht zufrieden und sind zu einem sehr großen Teil in die Industrie abgewandert oder auch nach Amerika gegangen, da die Aufstiegsmöglichkeiten in der Heimat sehr gering eingeschätzt werden mußten, besonders die Erwerbung eigenen Grundbesitzes kaum möglich erschien. Hörte auch die Auswanderung infolge der gewaltigen Entwicklung der deutschen Industrie später fast ganz auf, so blieb doch wegen der gleichzeitigen Vernachlässigung der ländlichen Interessen die Landflucht bestehen. Gleichzeitig wuchs der Arbeitsbedarf der deutschen Landwirtschaft durch die Steigerung der Intensität, hervorgerufen besonders durch die Ausdehnung des Hackfruchtbaues. Er konnte nur gedeckt werden durch Heranziehung großer Massen von ausländischen Wanderarbeitern, die wieder die Veranlassung zu stärkerer Abwanderung der heimischen Arbeiter wurde.

Entsprechend der verschiedenen agrargeschichtlichen Entwicklung der einzelnen Gebiete Deutschlands hat die Landarbeiterfrage für den Osten mit vorwiegendem Großgrundbesitz, den Westen mit vorwiegend größerem und mittlerem bäuerlichen Besitz und den Süden mit vorwiegendem Kleinbesitz eine sehr verschiedene Bedeutung. Besonders brennend ist sie seit mehreren Jahrzehnten für die Großbetriebe des Ostens, aber auch der großbäuerliche Betrieb hat bereits sehr unter Arbeiternot gelitten.

Die volkswirtschaftliche und bevölkerungspolitische Bedeutung der Landarbeiterfrage.

Der Wert der Landwirtschaft und der ländlichen Bevölkerung für das Deutsche Reich ist durch den leider so unglücklich für uns verlaufenen Weltkrieg in ein helles Licht gesetzt worden. Die Überzeugung, daß wir ohne eine starke Landwirtschaft und eine kräftige und gesunde Landbevölkerung uns nicht wieder erholen können, ist Gemeingut aller Deutschen geworden. Da die menschliche Arbeit den hauptsächlichsten Produktionsfaktor darstellt, wird die Zukunft unserer Landwirtschaft zum erheblichen Teil von der Gestaltung der Landarbeiterfrage abhängen. Nach der Betriebs- und Berufszählung vom 12. Juni 1907 (neuere brauchbare Zahlen sind nicht vorhanden) waren von der damaligen Bevölkerung 33,8 Millionen auf dem Lande geboren, wovon aber 10,3 Millionen nicht mehr auf dem Lande vorgefunden, sondern in der Stadt ermittelt wurden. Nur 26,6 Millionen der Reichsbevölkerung waren in der Stadt geboren. Am größten waren die Verluste des Ostens (Ostpreußen 508 000, Schlesien 520 000 Personen). Die Folge war, trotz des starken Geburtenüberschusses der Landbevölkerung, ein ständiges Zurückgehen der landwirtschaftlichen Bevölkerung. Dabei waren am meisten die Landarbeiter in Mitleidenschaft gezogen. Zwischen den beiden Zählungen von 1895 und 1907 hatte sich folgende Verschiebung ergeben:

	in der Landwirtschaft hauptberuflich Erwerbstätige	
	1895	1907
Selbständige: Eigentümer, Pächter, sonstige Betriebsleiter	2 522 539	2 450 336
Angestellte	76 978	76 566
Mithelfende Familienangehörige	1 898 865	3 883 034
Gesinde und Arbeiter	3 547 057	3 171 866

Die Zahl der Landarbeiter hatte also um 10,6% abgenommen. Der Verlust würde noch größer sein, wenn er nicht durch Zuzug ausländischer Arbeiter zum Teil gedeckt wäre. Zum Ausgleich des so entstandenen Arbeitermangels sind in verstärktem Umfange die mithelfenden Familienangehörigen herangezogen worden, wodurch aber nur kleineren Betrieben geholfen werden kann. Die Landarbeiter waren es also, die den Abwanderungsverlust hauptsächlich zu tragen hatten. Die Lücken mußten ausgefüllt werden und es bestand die große Gefahr, daß in weiten Teilen Deutschlands die Unterschicht der Landbevölkerung durch Fremdstämmige, insbesondere Slawen, stark durchsetzt, wenn nicht gar ersetzt wurde. Nach den Berichten der Deutschen Arbeiterzentrale wurden durch sie für die Landwirtschaft legitimiert 1909/10 375 000, 1910/11 388 000, 1911/12 397 000 ausländische Arbeiter. Vom 1. Januar bis 31. Dezember 1919 waren es trotz aller Hemmungen noch 138 343. Es wird nicht möglich sein, die Ursachen der Landflucht hier darzustellen. Zum großen Teil liegen sie in der geringen Fürsorge des Staates für das Land in kultureller Beziehung, zum Teil in einer Überschätzung der Vorteile des Stadtlebens. Der Krieg und seine Folgen haben mit dem starken Nahrungsmittelmangel das Landleben wieder begehrenswert gemacht. Die Verhältnisse werden sich aber wieder ändern, wenn auch noch nicht bald.

Die Handarbeit in der Landwirtschaft.

Die Zahl sowie die Art der Beschäftigung der Arbeitskräfte ist je nach Einrichtung und der Größe der landwirtschaftlichen Betriebe sehr verschieden. Grundsätzliche Unterschiede ergeben sich im Vergleich mit der industriellen Arbeit. Die Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung von den Jahreszeiten und dem Witterungswechsel bedingt einen stetigen Wechsel der Arbeit, die sich über weite Flächen ausdehnt, die äußere Kontrolle sehr erschwert und einer innern, im Erzeugungsvorgange selbst liegenden Kontrolle (vgl. Prüfung eines in Bearbeitung befindlichen Maschinenteiles in der Fabrik durch den nachfolgenden Arbeiter) fast gar nicht zugänglich ist. Die mannigfachen Arbeiten im Ackerbau wie in der Viehhaltung lassen eine einseitige Spezialisierung mit ihren Vorzügen wie überhaupt eine weitgehende Arbeitsteilung nur in ganz großen Betrieben zu. Je kleiner die Betriebe werden, desto mannigfaltiger wird für den einzelnen die zu leistende Arbeit. Die landwirtschaftlichen Betriebe können und müssen je nach der natürlichen und wirtschaftlichen Lage, auf sparsamen oder reichlicheren

Arbeitsverbrauch zugeschnitten werden. Am wenigsten Arbeit erfordert die Weide, am meisten der Hackfruchtbau, der dafür die höchsten Roherträge liefert. Er ermöglicht auch die Verwendung einer größeren Zahl weiblicher Arbeitskräfte, besonders bei der Hackarbeit, die in mehr auf Weidewirtschaft und Getreidebau eingestellten Betrieben nur zu gewissen Zeiten des Jahres (Ernte) in der Feldwirtschaft Verwendung finden, sonst mehr auf Haus- und Hofwirtschaft (Viehhaltung u. a.) beschränkt sind. Der Hackfruchtbau wirkt störend auf die Arbeitsorganisation des Betriebes dadurch ein, daß er zu den verschiedenen Jahreszeiten einen sehr schwankenden Arbeitsbedarf aufweist; er ist die Ursache für das Anwachsen der Wanderarbeiterbewegung (Saisonarbeit). Nach Buchführungsergebnissen der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft betrug auf je 100 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche der Bedarf auf Männerarbeitstage umgerechnet: a) in einer stark intensiven Rübenwirtschaft der Provinz Sachsen im Februar (mindest) 210,8, im Mai (höchst) 663,1, b) in einer Weidewirtschaft Hannovers im Februar (mindest) 66,2, im August (höchst) 208,5. Nach Werner konnten für die Bemessung des gesamten Arbeitsbedarfs vor dem Kriege auf 100 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche folgende Mittelzahlen angenommen werden: Höchstarbeitsintensive Rübenwirtschaft: 7280 Arbeitstage, 25 Arbeiter, davon $^3/_5$ Frauen; höchstextensive Dreifelderwirtschaft: 710 Arbeitstage, 3 Arbeiter, davon $^1/_5$ Frauen. Unter primitiveren Verhältnissen anderer Länder (Sibirien, Amerika) ergeben sich noch weit geringere Zahlen. Sehr verschieden ist auch die Zahl der in den verschiedenen Betriebsgrößen beschäftigten Personen. 1907 betrug sie auf 100 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche in Betrieben unter 0,5 ha: 560, 0,5—2 ha: 171, 2—5 ha: 88, 5—20 ha: 44, 20—100 ha: 22, 100 und mehr ha 18. In den ersten drei Größenklassen handelt es sich um sehr viele ganz vorübergehend landwirtschaftlich tätige Personen, die durchweg Familienangehörige sind. Die eigentlichen Landarbeiter finden wir in den Betrieben: a) über 100 und b) von 20—100 ha, in denen 1907 von den ständigen Arbeitern: a) 60% und b) 21% gefunden wurden.

Der Mangel an Landarbeitern hat schon vor dem Kriege eine Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung sehr behindert. Abhilfe wurde gesucht und zum Teil gefunden in der Verwendung arbeitsparender Maschinen, die hauptsächlich den größeren Betrieben zugute kommen, den kleineren oft nur mit Zuhilfenahme der Genossenschaftsbildung zugänglich sind. Die Gestaltung des landwirtschaftlichen Betriebes und mit ihr die Verwendung von mehr oder weniger Handarbeit wird zuvörderst bestimmt durch den zu erzielenden Reinertrag, der neben den zu gewinnenden Roherträgen und somit der Art und Güte der Arbeitsleistung abhängig ist auch von den Preisverhältnissen der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Erzeugungsmittel. Zu letzteren gehören in hervorragendem Maße die Lohnkosten, die unter heutigen Verhältnissen wohl annähernd 50% und mehr der gesamten Produktionskosten der Landwirtschaft darstellen. Da die deutsche Landwirtschaft noch längst die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit nicht erreicht hat, ja imstande sein muß, die heutige Erzeugung mindestens zu verdoppeln bei richtigem Einsatz von Arbeit und Kapital, wird es Aufgabe des Staates sein, durch zweckentsprechende Wirtschaftspolitik das zu ermöglichen.

Die Landarbeiter.

Entsprechend der Besitzverteilung bilden die Hauptmasse der in der deutschen Landwirtschaft tätigen Personen die Betriebsinhaber und deren Familienangehörige, nach der Betriebszählung von 1907 70%; nur 30% entfielen auf fremde Arbeitskräfte. Diese kann man zunächst nach ihrem Wohnsitze unterscheiden als 1. seßhafte Arbeiter und 2. Wander- oder Saisonarbeiter. Die seßhaften Arbeiter sind nach Art der Beschäftigung und Entlohnung zu trennen in a) Gesinde und b) Tagelöhner. Die Gesindepersonen stehen den Familienangehörigen am nächsten, haben Wohnung und Verpflegung im Hause, in bäuerlichen Wirtschaften vielfach am Familientisch und sind meist mit Jahresdienstverträgen angestellt. Sie machen etwas mehr als $^1/_3$ aller fremden Arbeitskräfte aus und sind zu mehr als $^9/_{10}$ unverheiratet. Das Gesinde übernimmt die eng mit der Haus- und Hofwirtschaft verbundenen Arbeiten, insbesondere die Viehpflege u. dgl. Die Mehrzahl wird als Knechte und Mägde in bäuerlichen Wirtschaften beschäftigt (1907 unter 100 ha 86%). Schon seit langen Jahren ist es sehr schwierig, die genügende Zahl von Gesinde zu erhalten, da das

mit der Tätigkeit verknüpfte Gebundensein den jungen Leuten nicht behagt und gerade die den Nachwuchs liefernden Kreise die größte Abwanderung in die Städte aufweisen. Deshalb hatte vielfach schon ausländisches Gesinde eingestellt werden müssen. Eine gewisse Änderung ist seit dem Kriege eingetreten.

Die Tagelöhner unterscheidet man als 1. vertraglich gebundene und 2. freie Tagelöhner. Die vertraglich gebundenen sind meist mit Jahresverträgen angestellt und erhalten neben barem Geldlohn zumeist in erheblichem Umfange Naturallohn in Form von Landnutzung, Getreide-, Kartoffel-, Futterlieferung u. dgl., daneben freie Wohnung, Brennholz u. a. m. Sie werden in den verschiedenen Gegenden sehr verschieden benannt: Gutstagelöhner, Instleute, Deputanten, Gärtner usw. Früher wurde in der Regel vertraglich ausbedungen, daß auch die Frau und möglichst noch ein oder mehrere sog. Scharwerker als Arbeitskräfte gestellt würden. Neuerdings wünschen die Arbeiter von dieser Verpflichtung befreit zu sein, was auch wohl mit Hilfe der tariflichen Vertragsregelung durchgesetzt werden wird. Für den Arbeitgeber wachsen dadurch allerdings die Kosten der Arbeitskraft des Instmannes sehr, da dieser dann allein das in der Wohnung steckende Kapital mit seiner Arbeit verzinsen und amortisieren muß. Der verhältnismäßig großen Sicherheit des Instmannes steht auf der anderen Seite die Abhängigkeit gegenüber. Seine wirtschaftliche Lage wird, zumal was die Naturallöhnung betrifft, sehr von der auf dem Gute herrschenden Wirtschaftsweise beeinflußt. Der Arbeitgeber hat den Vorteil, ständig über gewisse Arbeitskräfte verfügen zu können, die er dafür aber während des ganzen Jahres auch in der arbeitsarmen Zeit entlohnen muß. Die Art der Entlohnung ist je nach den landwirtschaftlichen Verhältnissen sehr verschieden, wird aber heute durch die Tarifverträge in weiten Bezirken vereinheitlicht.

Die freien Tagelöhner werden unterschieden als 1. grundbesitzende freie Tagelöhner, 2. Heuerlinge, 3. grundbesitzlose freie Tagelöhner. Die grundbesitzenden Tagelöhner sind selbst kleine Landwirte und verwerten ihre überschüssige Arbeitskraft in anderen Betrieben. Wegen ihrer Seßhaftigkeit und meist günstigen wirtschaftlichen Lage stellen sie ein sehr gutes Element der ländlichen Arbeiterschaft dar. Leider zeigte sich vor dem Kriege, trotz der Bestrebungen der Arbeiteransiedelung, ein ständiger Rückgang dieser Gruppe. Die Heuerlinge, die in Westfalen und Teilen von Hannover vorkommen, sind Pächter, die von den Verpächtern eine kleine Wirtschaft übernehmen und sich verpflichten, bestimmte Arbeit auf dem Hofe dafür zu verrichten. Auf den in „Heuer" gegebenen Ländereien pflegt der Besitzer auch noch die Gespannarbeiten zu leisten. Die Vorzüge dieser reinen Arbeitspacht, des ausschließlichen Landlohnes, haben sich bei der Geldentwertung besonders gezeigt, die hier keine Störung verursachte. Es gibt viele Heuerlingsfamilien, die seit mehreren Generationen in ihren Stellen sitzen.

Die grundbesitzlosen freien Tagelöhner bilden das unbeständigste Element der ländlichen Arbeiterbevölkerung. Die tüchtigen unter ihnen gehen bald in eine der eben beschriebenen Gruppen über.

Das Wanderarbeiterwesen entstand durch die Einführung und Ausdehnung des Zuckerrübenbaues. Zuerst konnte der Bedarf aus dem Inlande gedeckt werden. Mehr und mehr mußten aber Ausländer herangezogen werden. Man ist sich allgemein darüber einig, daß die ausländischen Wanderarbeiter eine sehr unerwünschte Erscheinung darstellen. Ihre plötzliche Entfernung ist aber im Interesse der landwirtschaftlichen Produktion nicht möglich. Vor allem fehlt es an ausreichenden Wohnungen für einheimische Arbeiter. An ihrer Stelle bedeuten die deutschen Rückwanderer aus Rußland einen sehr erwünschten Bevölkerungszuwachs. Bis Ende 1919 waren etwa 130 000 Personen ins Reich mit Hilfe des Fürsorgevereins für deutsche Rückwanderer zurückgeführt.

Ganz anders und viel schwieriger ist die Frage der Rückführung städtischer und industrieller Arbeiter auf das Land zu beurteilen. Die Erwerbslosenfürsorge hat in großem Umfange solche Versuche gemacht. Vorwiegend kommen dafür Familien in Frage, die noch nicht zu lange vom Lande fort und dem Landleben entwöhnt sind. Die Landarbeit ist nicht nur eine schwere, sondern auch eine schwierige und in hohem Maße „gelernte" Arbeit. Während des Krieges haben uns die Kriegsgefangenen über die größte Arbeiternot hinweggeholfen.

Die rechtliche Stellung der Landarbeiter hat durch die Revolution und die ihr folgende Gesetzgebung eine grundlegende Änderung erfahren. Das Bürgerliche Gesetzbuch hatte den Dienstvertrag für ländliche Arbeiter nicht neu geregelt, sondern die bundesstaatlichen Gesindeordnungen und sonstige Sondergesetze, z. B. das preußische Gesetz vom 24. April 1854 bestehen lassen. Durch Verordnung der Revolutionsregierung vom 12. November 1918 wurden diese Sondergesetze aufgehoben. Der dadurch entstandene gesetzliche Hohlraum wurde durch die vorläufige Landarbeitsordnung vom 24. Januar 1919 ausgefüllt, in der insbesondere die Arbeitszeit und die Lohnzahlung geregelt wurde, und zwar nach Abmachungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Die Arbeitszeit wurde dabei stark verkürzt, nämlich für 4 Monate auf durchschnittlich 8, für weitere 4 auf durchschnittlich 10 und für die restlichen 4 auf durchschnittlich 11 Stunden als Höchstarbeitszeit festgesetzt. In den später abgeschlossenen Tarifverträgen haben die Arbeitnehmer das Ziel einer weiteren Verkürzung der Arbeitszeit verfolgt und auch teilweise erreicht.

Die Aufhebung der der Koalititonsfreiheit der Landarbeiter entgegenstehenden Bestimmungen hat zu einem gewaltigen Anwachsen der Arbeiterorganisationen geführt. Wir haben es dabei in der Hauptsache mit folgenden Verbänden zu tun: 1. Deutscher Landarbeiterverband in Berlin, gegründet 1909, angeschlossen den freien (soz.) Gewerkschaften. Zahl der Mitglieder 1914: 22 531, Ende 1919: 624 935. 2. Zentralverband der Forst-, Land- und Weinbergsarbeiter Deutschlands, jetzt Zentralverband der Landarbeiter in Berlin, gegründet 1913, angeschlossen dem Verbande der christlichen Gewerkschaften. Zahl der Mitglieder 1914: 2577. Mai 1920: 120 000. 3. Reichslandarbeiterbund in Berlin, gegründet 1919, bezeichnet sich als Gewerkschaft, hat wirtschaftsfriedliche Tendenz. Zahl der Mitglieder wird auf 40 000 angegeben.

Daneben gibt es noch Spezialverbände der Schweizer, Molkereifachleute, Schäfer u. a. Auch die Gutsbeamten haben besondere Verbände. Die Frage der Gutsbeamten wird hier aber ausgeschaltet. Weitere Einzelheiten im „Archiv der Landarbeiterfrage". Sie alle verfolgen das Ziel, die wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnisse ihrer Mitglieder zu verbessern.

Die Arbeitgeber.

Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber haben im Interesse ihrer Wirtschaft das natürliche Bestreben, möglichst gute und preiswerte Arbeit zu erhalten, und zwar nicht vorübergehend, sondern ständig. Es kann ihnen deshalb auch nur an guten, langdauernden und stetigen Arbeitsverhältnissen und -verträgen gelegen sein. In der Regel werden die Vorbedingungen dazu vorhanden sein. Zum Teil fehlt es aber noch an geeigneten Wohnungen, die heute schwer zu beschaffen sind. Die Fragen des Bar- und Naturallohnes sind leichter zu lösen, solange die Rentabilität des Betriebes gesichert bleibt. Da liegt bei den Lohnkämpfen immer die Grenze, bis zu welcher die Arbeitgeber entgegenkommen können. Je näher man dieser Grenze kommt, desto mehr werden die Landwirte bestrebt sein, die Betriebe extensiver (arbeitsärmer) zu organisieren.

Während es die landwirtschaftlichen Arbeitgeber vor dem Kriege stets nachdrücklich abgelehnt haben, sich zu Arbeitgeberverbänden zu vereinigen, — einige Versuche dazu sind wieder aufgegeben —, weil sie auch die Organisation der Arbeitnehmer verwarfen, mußte dieser Standpunkt nach der Revolution verlassen werden. Zwar hat man — so besonders in Pommern — den Versuch gemacht, in den sog. Landbünden die gesamte Landbevölkerung zusammenzuschließen, um keinen Gegensatz zwischen Arbeitgeber und -nehmer aufkommen zu lassen, ausgehend von dem Gesichtspunkt, daß ein grundsätzlicher Unterschied nicht anerkannt werden könne, da auch der Landarbeiter vielfach landwirtschaftlicher Unternehmer sei; aber die Entwicklung der oben geschilderten Arbeiterverbände forderte gebieterisch die Gegenorganisation entsprechend den älteren Vorbildern der Industrie. Arbeitgeberverbände wurden kreis- und provinzweise bzw. in den Staaten gegründet und haben sich zum „Reichsverband der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgebervereinigungen" in Berlin zusammengeschlossen. Das Hauptziel ist, ein gedeihliches Verhältnis zwischen Arbeitgebern und -nehmern sowie den beiderseitigen Organisationen herzustellen. In manchen Gegenden, so z. B. dort, wo das Heuerlingswesen noch herrscht, haben die Organisationen bisher nicht Fuß gefaßt.

Lohnkämpfe und Tarifverträge.

Der Ausgleich der Interessen und Gegensätze zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist wegen des beiderseitigen Entgegenkommens bisher besser gelungen als man befürchtete. Die Furcht vor volksvernichtenden Streikbewegungen, z. B. zur Ernte- oder Bestellzeit, die früher der Verleihung des Koalitionsrechtes im Wege stand, hat sich bisher nicht als berechtigt erwiesen. Streikbewegungen, die großen Schaden verursacht haben, sind zwar örtlich vorgekommen, aber noch stets rechtzeitig, und zwar mit wesentlicher Hilfe der zentralen Arbeiterorganisationen, wieder beigelegt worden. Das muß auch so bleiben, das Gegenteil müßte eine starke Beschränkung der Koalitionsfreiheit seitens des Staates zur Folge haben.

Um einen ständigen Interessenausgleich herbeiführen zu können, haben die großen Arbeitnehmervereinigungen zusammen mit dem Reichsverband der Arbeitgebervereinigungen eine „Reichsarbeitsgemeinschaft" gebildet, die den Zweck hat, den Abschluß von Tarifverträgen zu fördern und das Schlichtungswesen auszubauen. Solche Arbeitsgemeinschaften sind auch in den Kreisen, Provinzen und Staaten errichtet. Hier befassen sie sich unmittelbar mit dem Abschluß von Tarifverträgen und der Schlichtung von Streitigkeiten aus diesen.

Tarifverträge nach industriellem Vorbild waren vor der Revolution in der Landwirtschaft unbekannt. Ihr Abschluß mußte auch großen Schwierigkeiten begegnen wegen der besonders durch die Naturallöhnung bedingten außerordentlichen Verschiedenheit der Verhältnisse, denn ein Stück Land oder Wiese kann je nach Boden und Lage gut oder schlecht sein. Trotzdem wird man dauernd mit Tarifverträgen rechnen müssen, da die Arbeitnehmerorganisationen durch sie ihren Mitgliedern einen bestimmten Mindestlohn garantieren. Die Arbeitgeber werden es praktisch wohl nie erreichen, daß der Tariflohn auch Höchstlohn ist. Da auf beiden Seiten Erfahrungen fehlten, waren die zuerst abgeschlossenen Tarifverträge sehr unvollkommen. Jetzt wird vielfach bereits in der Weise vorgegangen, daß für größere Bezirke ein sog. Rahmentarif abgeschlossen wird, in dem generelle Fragen, wie Arbeitszeit, Bewertung der Deputate u. a. geregelt werden. Ein Reichsrahmentarif fehlt noch. In Schweden ist bereits ein Tarif für das ganze Land abgeschlossen. Wegen der Verschiedenheit der Deputate wird bisher so verfahren, daß im Tarifvertrag ein Gesamtlohn vereinbart wird, auf den dann die Deputate nach einer bestimmten Bewertung in Anrechnung gebracht werden, worauf der Geldlohn übrigbleibt. Bislang zeigen die Tarifverträge noch eine durch die Verhältnisse nicht begründete Unausgeglichenheit und Verschiedenheit. Das Schlichtungswesen ist durch die Tarifverträge geregelt. Außerdem bestehen aber auch noch von Amts wegen Schlichtungsausschüsse, denen landwirtschaftliche Spruchkammern angegliedert sind. Die Tarifverträge können nach einer Verordnung vom 23. Dezember 1918 auf Antrag der Beteiligten für den betreffenden Bezirk als allgemein verbindlich erklärt werden.

Lohngüter und Lohnformen.

Die Entlohnung kann geschehen durch: 1. Landnutzung, 2. Nutzung von Gebäuden (Wohnung, Stallung), 3. Deputate (landwirtschaftliche Erzeugnisse) und 4. Barlohn. Aus der einseitigen oder gemeinsamen Benutzung dieser Lohngüter ergeben sich verschiedene Lohnformen, z. B. reiner Landlohn, gemischter Land-, Deputat- und Geldlohn, gemischter Deputat- und Geldlohn, reiner Geldlohn. Vor dem Kriege wurde der Naturallohn von den Arbeitern wenig geschätzt. Der Geldlohn trat immer mehr in den Vordergrund, sehr zum Nachteil auch der Arbeitgeber, weil damit das lebendige Interesse der Arbeiter an der Wirtschaft litt. Jetzt erfreut sich der Naturallohn aus mancherlei Gründen, z. B. wegen der auf nicht offenem Markt zu erzielenden Preise, großer Beliebtheit. Auf die Dauer, d. h. über lange Zeiträume gesehen, steht sich auch der Arbeiter beim Naturallohn besser. (Steigerung der Erträge, Geldentwertung.) Am meisten gilt das für den Landlohn, der nur für den Arbeitgeber den Nachteil hat, daß er den Arbeiter viel im eigenen Betriebe fest- und von der Lohnarbeit fernhält.

Die Lohnberechnung findet statt: 1. nach der Arbeitszeit (Tagelohn, Stundenlohn), 2. nach der geleisteten Arbeit (Akkordlohn, Stücklohn), 3. nach dem Arbeitsertrage (Anteillohn) und 4. durch Prämienzuschläge für besondere Leistungen. Eine Steigerung der Erträge ist die Aufgabe der

Zukunft. Es muß daher die Arbeitsleistung gesteigert werden. Akkord-, Anteil- und Prämienlöhne müssen dafür als Triebfedern in sehr gesteigertem Umfange angewandt werden, um den Arbeitern zu höherem Verdienst und zur Teilnahme an den Mehrerträgen zu verhelfen. Gerechte, sachverständige Berechnung des Akkords ist die Voraussetzung. Der Anteillohn wird auf die erzielten größeren Roherträge zu beziehen sein, nicht auf den Reinertrag, für den der Arbeiter nicht verantwortlich ist. Auf psychotechnischer Grundlage aufgebaute Prämienlöhne (Taylor) und sonstige Leistungsprämien müssen ergänzend eingreifen. Die Arbeiterproduktivgenossenschaften, mit denen neuerdings wieder einige Versuche gemacht werden, können wegen ihrer Ansprüche an Charakter, Wissen und Willen der Arbeiter kaum als ein Mittel zur Lösung der Landarbeiterfrage angesprochen werden. Zur Vermeidung von Streitigkeiten wegen der Lohnhöhe bei schwankendem Geldwert hat man die Einführung einer gleitenden Lohnskala mit Beziehung zu den hauptsächlichsten landwirtschaftlichen Erzeugnissen vorgeschlagen. Der Vorschlag wird wegen der damit verbundenen Schwierigkeiten wohl keine Aussicht auf Erfolg haben.

Zur Lösung der Landarbeiterfrage.

Voraussetzung ist auf der ganzen Linie eine bewußte Landpolitik, die der bisherigen natürlichen und oft gewollten Bevorzugung der Städte und des Stadtlebens entgegenwirkt. Hierher gehören außer verkehrs-, wirtschafts- und steuerpolitischen Maßnahmen vorzüglich alle Bestrebungen, die man mit dem Begriff der ländlichen Wohlfahrts- und Heimatspflege verbindet und die seit Jahren getragen werden vom Deutschen Verein für ländliche Wohlfahrts- und Heimatspflege in Berlin (Gründer Prof. Sohnrey). Beispielsweise wird neuerdings das Turnen und mancherlei Sport besonders gepflegt und trägt fühlbar zum Festhalten zumal junger Leute in den betreffenden Orten bei. Neben ausreichender und richtiger Entlohnung wird besonders der Wohnungsfrage Beachtung zu schenken sein. Leider sind die vom Reich für Wohnungsbauten gegebenen Zuschüsse fast ausschließlich wiederum den Städten zugeflossen. Seit langer Zeit wird die Ansiedlung von Arbeitern nach dem Rentengutsverfahren versucht, bisher leider mit geringem Erfolg; ja die Arbeiter haben auch nach Ansicht ihrer Organisationen wenig Neigung dazu. Das Reichssiedlungsgesetz schafft die Möglichkeit zur Erwerbung von Pachtland, das von den Arbeitgebern zur Verfügung gestellt werden muß. Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung kommen dem Landarbeiter in vollem Umfange zugute. Das Arbeitsnachweiswesen ist gesetzlich geregelt; überall sind öffentliche Arbeitsnachweise auch für landwirtschaftliches Personal geschaffen. Neben dem Reichsamt für Arbeitsvermittlung und den Landesarbeitsämtern steht das Reichswanderungsamt mit seinen Zweigstellen, die gleichfalls dem Ausgleich zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot dienen. Das Betriebsrätegesetz gibt auch den Landarbeitern außer der Einwirkung auf die Anstellungsverhältnisse die Möglichkeit der Mitbestimmung im Betriebe. Wenn auch in Gegenden mit noch patriarchalischen Arbeiterverhältnissen, z. B. in bäuerlichen Wirtschaften mit alteingesessenen Arbeiterfamilien herkömmlicherweise und wegen des sich darin bekundenden und dadurch geweckten Interesses zum Nutzen des Betriebes eine weitgehende Einwirkung der Arbeiter auf den Betrieb besteht, so ist doch die Schaffung eines solchen Rechtes solange sehr bedenklich für den Betrieb und die Volkswirtschaft, als dem Landarbeiter die dafür erforderliche Berufsbildung wie leider in der Regel heute noch, fast völlig fehlt. Hebung der Schulbildung durch Verbesserung des stark vernachlässigten ländlichen Schulwesens überhaupt, wie auch Schaffung einer Berufsbildung sind dringende Aufgaben der Zukunft. Eine bedeutende Steigerung der Leistungsfähigkeit und damit des Einkommens und des Wohlstandes der Landarbeiter ist möglich und muß erreicht werden. Tüchtige, strebsame, seßhafte Landarbeiter, einsichtige, wohlmeinende, berufskundige Arbeitgeber, die gegenseitig den Wirtschaftsfrieden sichern, bilden die ersten Bausteine zur Wiederaufrichtung unserer Wirtschaft und unseres Volkes.

---

22. Abschnitt.

a) Großstadtbildung und Terrainspekulation. — Die Hypothekenbanken.

Von Geh. Regierungsrat Dr. L. Pohle,
o. Professor der Nationalökonomie an der Universität Leipzig.

Literatur:

Die Großstadt. Vorträge und Aufsätze zur Städteausstellung in Dresden. Jahrbuch der Gehestiftung zu Dresden, Bd. IX. 1903. — A. Voigt und P. Geldner, Kleinhaus und Mietkaserne. Berlin 1905. — R. Eberstadt, Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage. 3. Aufl. Jena 1917. — W. Gemünd, Bodenfrage und Bodenpolitik. Berlin 1911. — Adolf Weber, Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt. Leipzig 1904. — K. v. Mangoldt, Die Städtische Bodenfrage. Göttingen 1907. — L. Pohle, Die Wohnungsfrage. (Sammlung Göschen, 2 Bändchen.) 2. Aufl. 1920.

Zu den charakteristischsten Erscheinungen des Wirtschaftslebens der Gegenwart gehört das stärkere Hervortreten der Großstädte, d. h. der Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern, im Organismus der Volkswirtschaft. Allerdings hat es auch im klassischen Altertum und dann wieder seit dem Ausgang des Mittelalters, im Zeitalter des Frühkapitalismus, Großstädte gegeben, allein ihre Zahl war auch nicht entfernt so groß wie in der Gegenwart. Jedes Land begnügte sich damals gewöhnlich mit einer einzigen Großstadt, wenn es überhaupt eine solche besaß. Die allgemeine Tendenz zur Großstadtbildung hat sich recht eigentlich erst seit dem 2. Drittel des 19. Jahrhunderts, seitdem die Kohle die Hauptenergiequelle der modernen Industrie und die Eisenbahn das herrschende Verkehrsmittel geworden, herausgebildet. Noch um die Mitte des letzten Jahrhunderts besaß Deutschland erst sechs Städte, deren Einwohnerziffer über 100 000 hinausging (Berlin, Hamburg, München, Breslau, Dresden und Leipzig), auch 1871 war ihre Zahl erst auf acht gestiegen, im Jahre 1900 dagegen betrug die Zahl der in diese Größenklasse gehörigen Stadtgemeinden schon 33 und 1910 sogar 47. Während 1871 erst 4,8% der Gesamtbevölkerung Deutschlands in Großstädten lebten, hatte sich 1910 der Anteil der Einwohnerzahl der Großstädte an der Gesamtbevölkerung bereits auf 22% gehoben. Die gleiche Entwicklung finden wir auch in allen anderen Ländern europäischer Kultur. Das Anwachsen der Stadtbevölkerung auf Kosten der Landbevölkerung bildet überall einen durchgehenden Zug der neueren wirtschaftlichen Entwicklung, und je stärker ein Land sich industrialisiert, um so rascher pflegt das Anwachsen der Städte und ganz besonders der Großstädte vor sich zu gehen. Den 33 deutschen Großstädten i. J. 1900 hatten die Vereinigten Staaten im selben Jahre schon 38 und Großbritannien sogar 40 nach dem Zensus von 1901 entgegenzustellen. Frankreich dagegen zählte 1901 erst 15 und Italien 11 Großstädte, während ihre Zahl im russischen Reich sich am Ende des Jahrhunderts auf 19 belief. Überall ist es die Entstehung der großgewerblichen Betriebsformen gewesen, die dem neuen Städtetypus zu so rascher Ausbreitung im Wirtschaftsleben verholfen hat. Dem mechanischen Großbetrieb ist von Haus aus ein starkes Konzentrationsbedürfnis eigentümlich, das in allen Ländern, in welche die moderne Großindustrie eingedrungen ist, zur Entstehung von zahlreichen Industrieorten mit Großstadtcharakter geführt hat.

Mit dem Anwachsen der Großstädte an Zahl und Bevölkerung gingen vielfach, und insbesondere auch in Deutschland, tiefgreifende Veränderungen in der Bauweise der Städte und in dem Wohnwesen der städtischen Bevölkerung Hand in Hand. In den neu entstehenden Großstädten des

europäischen Kontinents wurde das althergebrachte Kleinhaus, das von einer Familie für sich allein bewohnt worden war, immer mehr zurückgedrängt durch das Etagenhaus, und gleichzeitig hiermit wurde ein immer größerer Teil der Stadtbevölkerung gezwungen, in Mietwohnungen seine Unterkunft zu suchen. Für die städtische Bevölkerung ist infolgedessen in Deutschland jetzt eine ganz andere Wohnweise herrschend geworden als für die ländliche. Nach der Wohnungsaufnahme von 1905 in Württemberg z. B. wohnten in den Gemeinden unter 5000 Einwohnern von den Haushaltungen mit zwei und mehr Personen noch 80,8% in Eigentümerwohnungen und nur 15,9% in Mietwohnungen, in der Großstadt Stuttgart dagegen gab es umgekehrt 82,5% Mietwohnungen und nur 14,4% Eigentümerwohnungen. Diese Stuttgarter Verhältnisse sind aber typisch für die deutschen Großstädte überhaupt. Mit alleiniger Ausnahme der beiden Städte Lübeck und Bremen, wo die Eigentümerwohnungen noch in größerem Umfang ($^1/_4$ bzw. sogar $^2/_5$ der Gesamtzahl) sich behauptet haben, war zu Beginn des 20. Jahrhunderts in allen deutschen Großstädten die Eigentümerwohnung auf wenig über 10% der Gesamtzahl zurückgedrängt, ja in der Mehrzahl der Großstädte betrug sie weniger als 10%, und zwar vielfach recht erheblich unter diesem Satz. Dieses Vordringen der Mietwohnung ist natürlich nur ein anderer Ausdruck für die Vorherrschaft des mehrstöckigen Miethauses in den deutschen Großstädten, das in seiner größten Gestaltung, wie sie insbesondere in Berlin weitverbreitet ist, gern als „Mietkaserne“ bezeichnet wird. Wie sehr in den deutschen Großstädten das große Miethaus herrschend geworden ist, geht aus der Behausungsziffer der deutschen Großstädte, d. h. der Zahl der durchschnittlich auf ein bewohntes Gebäude entfallenden Bewohner, hervor. 1905 betrug die durchschnittliche Behausungsziffer der deutschen Großstädte 24,9, für Berlin stellte sie sich 1910 auf 75,9, für Charlottenburg auf 66,1, für Hamburg auf 38,7, Dresden 34,6, Königsberg 32,3, Leipzig 27,4 usw. Vor allem seit der Einigung des Deutschen Reichs sind die deutschen Großstädte nicht nur in die Breite, sondern auch in die Höhe gewachsen. Der Anteil der im dritten Stock oder höher gelegenen Wohnungen von je 1000 der Gesamtzahl ist z. B. gestiegen in Berlin in dem Zeitraum 1861/1910 von 186 auf 425, in Breslau während der Periode 1875/1910 von 268 auf 409, in Hamburg in derselben Zeit von 160,2 auf 271,9, in Königsberg zwischen 1864 und 1910 von 40 auf 225,6.

Die Entwicklung zum großen Miethaus in den deutschen Großstädten, überhaupt denen des europäischen Festlandes, wird nun vielfach als eine ungesunde Erscheinung, hervorgerufen vor allem durch eine unnatürliche, durch die Machinationen der Terrainspekulation veranlaßte Aufwärtsbewegung der Bodenpreise angesehen. Daran ist so viel richtig, daß der Übergang zum Hochbau beim Einsetzen der modernen großstädtischen Entwicklung keine unbedingte Notwendigkeit war. Das zeigt ein Blick auf die Entwicklung der Bauweise in den Großstädten der angelsächsischen Länder sowie auch einiger kleinerer Gebiete des Festlandes. In England und den Vereinigten Staaten, daneben in gewissem Umfang auch in Holland und Belgien, hat im Gegensatz zu Deutschland und anderen Staaten des Kontinents, trotz einer ebenso intensiven oder gar noch intensiveren städtischen Entwicklung, auch in den Großstädten das meist nur von einer Familie bewohnte Kleinhaus siegreich sich behauptet. Die durchschnittliche Behausungsziffer in England stellte sich 1901 nur auf 5,05, und sie ging auch in den größten englischen Städten nicht allzuviel über diesen Satz hinaus. Sie belief sich z. B. in London auf 7,89, in Liverpool auf 5,57, in Manchester auf 4,86, in Birmingham auf 4,79, in Sheffield auf 4,65, in Leeds auf 4,37 usw. Ähnlich niedrige Behausungsziffern finden wir auch in den Großstädten der nordamerikanischen Union. Diese soviel niedrigeren Behausungsziffern der Großstädte der angelsächsischen Länder sind gleichbedeutend damit, daß in den angelsächsischen Ländern der Bruchteil der Bevölkerung, der im eigenen Hause wohnt, viel größer ist als bei uns. Der Hausbesitz ist dort auch in den Großstädten vielmehr dezentralisiert als in Deutschland, und es ist insbesondere eine häufige Erscheinung, daß auch der Industriearbeiter in einem eigenen Heim wohnt, dessen Erwerb ihm als wertvolles Ziel für seine Spartätigkeit winkt.

Diese abweichende Entwicklung der Bau- und Wohnweise in den Großstädten der angelsächsischen Länder ist nun nicht etwa, wie man auf dem Kontinent vielfach meint, die Folge eines vom Staate ausgeübten Zwangs. Der Staat hat in England und Amerika den Übergang zum Hochbau nicht durch frühzeitige Einführung von strengen Baubeschränkungen, durch das

Verbot der Errichtung mehrstöckiger Häuser, verhindert. Die andersgeartete Bauweise der angelsächsischen Städte ist vielmehr gerade umgekehrt zur Hauptsache die Folge der weitgehenden Baufreiheit, die, auch als die Großstadtbildung einsetzte, in den englischen Großstädten bestehen blieb, und die erst sehr viel später als auf dem Festlande durch den Erlaß von Baubeschränkungen teilweise aufgehoben worden ist. In England hat sich die öffentliche Gewalt, als der gewaltige Zug in die Städte begann, um die bauliche Entwicklung der Städte zunächst sehr wenig gekümmert. Nach wie vor konnte jeder bauen, wo und wie es ihm beliebte, und in den amerikanischen Großstädten ist es zum Teil noch heute so. Daher kommt es, daß in den amerikanischen Großstädten, manchmal unmittelbar neben vielstöckigen „Wolkenkratzern", kleine Einfamilienhäuser anzutreffen sind, die nicht selten aus Holz bestehen. Und je mehr wir uns vom Zentrum der Stadt entfernen, um so mehr löst sich das Stadtgebiet in leichtgebaute Kleinhäuser auf, die schließlich auch an Stellen stehen, wo von einer fertig angelegten Straße noch keine Rede ist.

Diese weitgehende Baufreiheit in den angelsächsischen Ländern hat es vor allem ermöglicht, daß in ihnen auch nach dem Einsetzen der großstädtischen Entwicklung an dem Wohnen im Kleinhaus im allgemeinen festgehalten werden konnte, das so sehr dem ausgeprägten Individualismus des englischen Volkscharakters entspricht. In Deutschland dagegen haben die strengeren Bauvorschriften, die hier von Anfang an galten, das Aufgeben des Flachbaus und den allgemeinen Übergang zum Hochbau zur wirtschaftlichen Notwendigkeit gemacht. In Deutschland glaubten Staat und Stadt im Interesse der Gesundheit und Sicherheit der Stadtbewohner sowie wohl auch im Interesse des wohlgeordneten, sauberen und regelmäßigen Aussehens der Städte an die Beschaffenheit der städtischen Häuser, das beim Bau zu verwendende Material, die Stärke der Mauern, die Höhe der Zimmer usw. von jeher ziemlich hohe Anforderungen stellen zu müssen. Diese strengen Bauvorschriften, deren genaue Beobachtung von der Baupolizei den Traditionen des deutschen Obrigkeitsstaates entsprechend sorgfältig überwacht wurde, drängten notwendig zum Bau von großen Miethäusern. Im Wohnungsbau gilt ja überhaupt das Gesetz, daß die Baukosten mit der Größe der Gebäude bis zu einer gewissen Grenze, etwa bis zum 5. Stockwerk, abnehmen[1]). Das gilt aber um so mehr, je strengere Anforderungen an die Bauweise der Häuser, ihre Unterkellerung, ihre Mauerstärke usw. gestellt werden. Unter Umständen machen strenge Bauvorschriften den Bau von kleinen Einfamilienhäusern überhaupt wirtschaftlich unmöglich.

Dazu kommen die strengen Bestimmungen, die in Deutschland darüber bestehen, wo überhaupt erst gebaut werden darf. Im Gegensatz zu der fast unbeschränkten Baufreiheit der angelsächsischen Länder gilt in den deutschen Städten ein allgemeines Verbot des Bauens an unregulierten Straßen, in Preußen z. B. war den Gemeinden die Ermächtigung, ein solches Verbot zu erlassen, durch das Fluchtliniengesetz von 1875 erteilt, und von dieser Befugnis wurde auch ganz allgemein von den Gemeinden Gebrauch gemacht: daraus ergaben sich weitere schwere Hindernisse für den Kleinhausbau. „Die deutschen Städte erlauben das Bauen an neuen Straßen nur dann, wenn die Straßenbaukosten im voraus oder für die ganze Straße oder einen ansehnlichen Straßenteil hinterlegt werden. Das ist meistens ein Kapitalobjekt von 20 000 bis 100 000 M. (1 km Straße kostete — NB! vor dem Kriege — 100 000 M.). Dadurch züchten sie Straßenunternehmen und schließen die kleine Hausunternehmung aus. Sie zwingen dadurch die kleinen Grundeigentümer, ihr Land zu verkaufen an einen größeren Terrainunternehmer . . . Also das Terraingeschäft wird zu einem Geschäft gemacht, das nur von mittlerem oder größerem Kapital betrieben werden kann. Aus dem großkapitalistischen Terraingeschäft folgt nun also die große Bauunternehmung, aus der großen Bauunternehmung entsteht die Mietskaserne; aus der Mietskaserne ergibt sich der Großbesitz" (Dr. G. W. Schiele).

Die ausgesprochene Vorherrschaft des Hochbaues und der Mietkaserne in Deutschland, die des Flachbaues und des Kleinhauses in den angelsächsischen Ländern hat also, von anderen weniger wichtigen Umständen abgesehen, ihre Hauptwurzel in der entgegengesetzten Politik, welche beide Gruppen von Ländern auf dem Gebiete der Bauverwaltung getrieben haben. Das

[1]) Vgl. zu der vielerörterten Frage, wie die Baukosten mit der Größe der Gebäude sich ändern, den Aufsatz von A. Voigt, „Die Gesetzmäßigkeiten der Herstellungskosten von Wohngebäuden" in der Zeitschrift „Um Grund und Boden", 7. Jahrg., S. 93ff.

gerade auch von Männern der Staats- und Kommunalverwaltung so oft angegriffene und getadelte deutsche System der Stadtentwicklung, bei dem der privaten Bodenspekulation die Führung zufällt, ist selbst erst als eine Folge der in Deutschland bisher herrschenden Verwaltungspraxis, nämlich der weitgehenden Reglementierung des Bauens, anzusehen, die in Deutschland, im Gegensatz zu der in den angelsächischen Ländern üblichen fast uneingeschränkten Baufreiheit, von Anfang an bestanden hat.

Das deutsche System der Stadterweiterung hat nun, wie eine weitverbreitete Auffassung annimmt, regelmäßig künstlich in die Höhe getriebene, innerlich unberechtigte Bodenpreise zur Folge: „Jetzt, unter der gegenwärtigen privaten Stadterweiterung," sagt z. B. ein Hauptführer der Wohnungsreformbewegung, „steckt in den Mietwerten der Wohnungen und Geschäftsräume im allgemeinen ein großer Aufschlag, der durch die unsinnige, durch die private Stadterweiterung bewirkte Verteuerung der Baustellen bedingt ist." Und derjenige wirtschaftliche Faktor, dem die Hauptschuld an der ungesunden Höhe der städtischen Bodenpreise und damit auch der Mieten aufgebürdet wird, ist regelmäßig die Bodenspekulation. „Wo die Spekulation lebhaft ist, bringt sie es durch das Weiterwandern des Grundstücks von Hand zu Hand dahin, daß ohne irgendwelche neuen Aufwendungen für das Grundstück die ‚scheinbaren Produktionskosten' fortwährend steigen. In den Kontobüchern jedes neuen Eigentümers erscheint der an den Vorbesitzer gezahlte Preis als Teil der Produktionskosten. Dieser Umstand muß ein Wiederabsinken der Preise hemmen, selbst wenn die Preise etwa infolge der großen Menge des baureifen Landes innerlich nicht mehr gerechtfertigt sind" (Stadtrat Dr. Luther).

Was ist an diesen Anklagen gegen die Bodenspekulation richtig? Im Jahre 1915 sind auf Veranlassung der von der Regierung eingesetzten „Immobiliarkreditkommission" eine Reihe von Sachverständigengutachten über die Frage „Welche Umstände verteuern das städtische Bauland?" erstattet und veröffentlicht worden. In einigen Gutachten werden allerdings nur die landläufigen Anklagen gegen die Bodenspekulation wiederholt, ein großer Teil der Referate läßt aber ein zutreffenderes Urteil über den wahren Einfluß der Spekulation auf die Boden- und Mietpreise erkennen und gibt eine sachgemäße Schilderung der Umstände, auf die in Wahrheit die Verteuerung des Bodens zurückzuführen ist, wenn er die Umwandlung aus Ackerland in großstädtisches Baugelände durchmacht. Die Vorstellung ist ja ganz unhaltbar, als wenn es sich bei der Terrainspekulation nur darum handle, mühelos große Gewinne einzustreichen, und als ob die ganze Differenz zwischen dem ursprünglichen Ackerwert des Bodens und seinem Wert als baureifes Gelände einen reinen Gewinn darstelle. Mit der Bodenspekulation sind vielmehr stets auch große Aufwendungen und Kosten verbunden. Die Umwandlung von Ackerland in Baugelände ist kein Prozeß, der ganz von selbst vor sich geht, sondern der eine Reihe von teilweise recht kostspieligen wirtschaftlichen und rechtlichen Operationen voraussetzt. In dem Gutachten des Direktors der Preußischen Zentralbodenkredit-Aktiengesellschaft, Dr. Schwartz, wird dafür folgendes Beispiel aus der Praxis angeführt:

„Ein Terrainhändler kaufte aus erster Hand von drei Besitzern an der Grenze von Berlin inmitten der bebauten und anschließenden Vororte 2537 Quadratruten brutto Bauland für 1 538 000 M., also 606 M. pro Quadratrute (= 14,1846 qm). Für Straßenland und Freiplatz mußten 899 Quadratruten an die Stadt abgetreten werden, die verbleibenden 1638 Quadratruten kosteten nun schon 938,95 M. An Erwerbsunkosten, Kosten für Straßenregulierung usw., Parzellierung, Zinsen des Restkaufgeldes (ohne das Eigenkapital), Grundsteuern, sind. bis das Land baufähig gemacht worden ist, 371 118,71 M. entstanden, wovon auf Stempel, Steuern, Notariats- und Gerichtskosten 81 345,36 M., auf Zinsen 26 326,71 M., auf Straßenregulierungs- und Parzellierungskosten des gesamten Geländes 263 446,14 M. und von letzteren allein auf Pflasterungskosten der Gemeinde 252 042,82 M. entfallen; es kosten also 1638 Quadratruten nun schon 1868 815,54 M., d. h. die Quadratrute 1149 M. Rechnet man hierzu die Verzinsung des Eigenkapitals, Abgeltung für die eigene Tätigkeit des Unternehmers und Wertzuwachssteuer, so stellt sich die Baustelle netto bereits auf mehr als das Doppelte des Einkaufspreises. Hierzu treten bis zur Herstellung des Miethauses noch zweimalige Besitzwechselabgaben, Zinsen, Steuern und Verkaufsprovisionen, so daß der Grund und Boden vom Übergang des Produzenten bis zum Kapitalisten, der sich der Mühe, das Vermietungsgeschäft zu betreiben, unterziehen will, allerdings eine ganz ungewöhnliche Verteuerung erfahren hat."

Neben den Aufwendungen, welche die Bodenspekulation zu machen hat, um rohes Ackerland in fertige Baustellen umzuwandeln, ist weiter noch das große Risiko zu berücksichtigen, das von

ihr zu tragen ist. Da ist, um der Aufzählung von Adolf Weber zu folgen, zunächst das Risiko. das zur Ausführung der Einzelbauten nötige Land nicht in der richtigen Größe zusammenzubringen; da ist ferner das Risiko, durch sog. Zwangsstücke zu übermäßigen Aufwendungen gezwungen zu werden, weiter das Risiko, daß die Stadt, auf deren Wachstum gerechnet wird, in ihrem Wachsen stockt, das Risiko, daß das Grundstück unzweckmäßig durch Straßen aufgeschlossen wird, oder daß die durch den Eigentümer zu tragenden Straßenbaukosten sich außerordentlich hoch erweisen, endlich das Risiko, daß durch neue Vorschriften in der Bauordnung die Bebauung der Parzellen sich nur in ökonomisch unvorteilhafterer Weise durchführen läßt, als ursprünglich angenommen war usw.; kurz, eine sehr große Zahl von Klippen müssen glücklich umschifft werden, ehe das Boot der Spekulation in den Hafen einlaufen kann, wo der Gewinn winkt. In Wahrheit sind die Gewinne der Bodenspekulation auch nicht höher, sondern eher niedriger als in anderen Erwerbszweigen. Bei den Sächsischen Terraingesellschaften beispielsweise stellte sich die Durchschnittsdividende, die sie im Lauf der Jahrzehnte erzielt haben, auf 5,67%[2]).

Vor allem aber ist die Auffassung volkswirtschaftlich unhaltbar, daß die Wertsteigerung, die der Boden bei seiner Umwandlung aus Ackerland in baureifes Gelände noch über die Produktionskosten der Baustelle hinaus durchmacht, eine unnatürliche und überhaupt erst durch das Eingreifen der Spekulation hervorgerufene Erscheinung sei. Die Bodenspekulation schafft nicht durch irgendwelche geheimnisvollen Kräfte, über die sie verfügt, auf künstlichem Wege die Wertsteigerung des Bodens, sondern sie nutzt die bei der Ansiedlung größerer Menschenmassen an einem Platz in ganz naturgemäßer Entwicklung sich vollziehende Wertsteigerung nur in ihrem Interesse aus. Gewiß kommen durch die Bodenspekulation auch Preistreibereien vor, bei denen die Bodenpreise noch über das der natürlichen Wertsteigerung des Bodens entsprechende Maß in die Höhe getrieben werden. Allein solche Ausschreitungen der Spekulation korrigieren sich nach kurzer Zeit von selbst wieder. Es kommt dann in den betreffenden Städten zu einem Zusammenbruch der Bodenspekulation und zu Grundstückskrisen, wie sie verschiedene deutsche Großstädte, so z. B. Dresden, bald nach der Jahrhundertwende, schon in sehr heftiger Form erlebt haben[3]). Zu einer dauernden Belastung der Mieter können solche willkürliche Preistreibereien der Spekulation daher nicht führen. Die landläufige Auffassung, die annimmt, daß jeder Spekulant auf die von ihm gekauften Baustellen einen ordentlichen Gewinn draufschlagen kann und daß dieses Weitergeben des Baugeländes von Hand zu Hand unter immer neuen Gewinnaufschlägen dann auch zu einer dauernden Belastung der Mieter führen muß, übersieht, daß jedem Spekulanten, der ein Interesse hat, hoch zu verkaufen, immer ein anderer Spekulant oder auch ein Bauunternehmer gegenübersteht, der den Wunsch hat, möglichst billig einzukaufen. Der Preis für den Rohstoff „Grund und Boden“ kann ebensowenig auf die Dauer willkürlich über seinen wahren Wert emporgetrieben werden, wie der Preis irgendeines anderen Rohstoffs. Die Lehre, daß bei dem Boden wegen seiner angeblichen Unvermehrbarkeit oder wegen seines „monopolistischen“ Charakters eine solche willkürliche Preisbildung möglich sei, entbehrt der nationalökonomischen Begründung. Von einer Unvermehrbarkeit des Wohnbodens kann überhaupt nicht gesprochen werden, und ebensowenig ist dem Boden in höherem Grade ein monopolistischer Charakter eigen, als den beiden anderen Produktionselementen Arbeit und Kapital. Die Anwendung des Monopolbegriffs auf den Wohnungsboden, mit der man das Künstliche und Ungesunde in der Preisbildung des städtischen Bodens hat beweisen wollen, ist von einer Wissenschaft, die mit klaren und eindeutigen Begriffen arbeitet, überhaupt abzulehnen.

Die Wertsteigerung des Bodens bei der Umwandlung von Ackerland in Baugelände ist also als eine durchaus natürliche Erscheinung anzusehen, mit der auch jede Wirtschaftspolitik, insbesondere die verschiedenen Formen der kommunalen Bodenpolitik, als mit einer gegebenen Tatsache zu rechnen haben. Und es kann sich daher für die Wirtschaftspolitik auch nicht darum handeln, durch willkürliche behördliche Eingriffe in die Preisbildung der Wohnungen und Ge-

---

[2]) Dr.-Ing. Conert, Die Sächsischen Terraingesellschaften und ihr Einfluß auf die Stadterweiterung. Leipzig 1911.

[3]) Vgl. meine Darstellung der Dresdner Grundstückskrisis in der Festschrift „Dresdens Entwicklung in den Jahren 1903—1909“, Dresden 1910, S. 41ff.

schäftsräume diese Wertsteigerung wieder zum Verschwinden zu bringen — das könnte nur dazu führen, einzelnen Wohnungs- und Geschäftsinhabern in unkontrollierbarer Weise die Vorteile der natürlichen Wertsteigerung des Bodens zugute kommen zu lassen —, sondern es kann ihr höchstens die Aufgabe gestellt werden, dafür zu sorgen, daß auch die Gesamtheit Nutzen aus der Wertsteigerung des städtischen Bodens zieht.

Das Maß, in dem der Boden bei der Umwandlung aus rohem Ackerland in baureifes Gelände wertvoller wird, ist dabei in erster Linie abhängig von der Stärke der städtischen Menschenanhäufungen. Daher kommt es, daß sich die Bodenpreise für baureifes Gelände an der Peripherie der Städte in erster Linie nach ihrer Einwohnerzahl und der Schnelligkeit ihres Wachstums abstufen. Daneben spielen für die Höhe der städtischen Bodenpreise aber auch die Wohnsitten der Bevölkerung sowie die Vorschriften der Bauordnung über das zulässige Maß der Bebauung, insbesondere in vertikaler Hinsicht, also über die erlaubte Stockwerkszahl, eine wichtige Rolle. Insbesondere mit den Wohnsitten der Bevölkerung hängt es in erster Linie zusammen, wenn in den englischen Großstädten, namentlich an der Grenze der Bebauung, die Bodenpreise vielfach auf einem niedrigeren Durchschnittsstande sich bewegen als in deutschen Städten von gleicher Größe. Auf diese Tatsache wird in der Literatur über die Wohnungsfrage oft hingewiesen, und zwar meist mit einem gewissen Ausdruck des Erstaunens. Sie erklärt sich aber sehr natürlich aus den englischen Wohnsitten. Wo der weitaus überwiegende Teil der Bevölkerung mit großer Zähigkeit an dem Wohnen im Kleinhaus festhält, da ist es ganz naturgemäß, daß die Bodenpreise in den Städten auf einem niedrigeren Niveau stehenbleiben müssen, als in Ländern, wo die Wohnsitten der Bevölkerung dem Übergang zum mehrstöckigen großen Miethaus kein Hindernis bereiten und dieses daher den baulichen Charakter der Großstädte bestimmt. In Ländern der zweiten Art wird regelmäßig die Gesamtgrundrente, die ein großstädtisches Grundstück abwirft, und damit auch der Bodenpreis in den großen Städten höher stehen als in Ländern der ersten Art. Das darf aber nicht zu dem Trugschluß verleiten, als ob es sicher sei, daß in den Ländern des Kleinhauses auch die Wohnungsmieten unter sonst gleichen Umständen niedriger sein könnten als in Ländern der Mietkasernen. Für die Belastung des Mieters kommt es ja nicht auf die Höhe der Gesamtgrundrente an, die ein Grundstück abwirft, sondern da ist entscheidend die Höhe der Grundrente, die auf die Einheit der Wohnfläche entfällt. In dieser Beziehung liegt aber durchaus kein Grund vor, von vornherein eine Überlegenheit des Flachbaus über den Hochbau anzunehmen. Im Gegenteil, der Übergang zum Hochbau erweist sich wegen der billigeren Herstellungskosten der größeren Gebäude im allgemeinen als eine das Steigen der städtischen Grundrente aufhaltende Kraft. Vor allem aber muß man sich von der Vorstellung freimachen, die im Hintergrunde der meisten Urteile über die Höhe oder die Niedrigkeit der städtischen Bodenpreise steht, wie wenn es die Höhe der für den Boden gezahlten Preise sei, die über die Höhe der Mieten entscheide. Für die Preisbildung des städtischen Wohnbodens gelten im Grunde die gleichen Regeln wie für die des landwirtschaftlich genutzten Bodens. Es stehen nicht etwa von vornherein die Bodenpreise fest und nach der Höhe der Bodenpreise richtet sich dann die Höhe der Preise der Bodenprodukte, sondern umgekehrt, die Höhe der Bodenpreise wird bestimmt durch den Reinertrag, der sich bei der landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens ergibt. Genau ebenso ist die Preisbewegung des städtischen Wohnbodens in letzter Linie abhängig von dem Ertrag der städtischen Grundstücke, also der Höhe der Mieten. Jede andere Betrachtungsweise stellt den wahren Zusammenhang der Dinge auf den Kopf; auch die Fragestellung der Immobiliar-Kreditkommission „Welche Umstände verteuern das städtische Bauland?“ ist aus dieser Erwägung zu beanstanden; in ihr liegt schon die Gefahr, daß die Erörterungen über das Verhältnis zwischen Miete und Bodenpreis auf ein falsches Geleise geschoben werden. —

Mit dem deutschen System der Stadterweiterung, das die Terrainunternehmung und das große Miethaus begünstigt, ist zugleich die Vorherrschaft einer bestimmten Art der Wohnungsproduktion gegeben. Die Häuser werden weniger auf Bestellung der späteren Bewohner, als von gewerbsmäßigen Bauunternehmern zu Verkaufszwecken, d. h. als Kapitalanlage hergestellt. In Zürich z. B. waren von den Wohnungsneubauten der Jahre 1896/1905 nur 27,1% Bestellbauten, dagegen 72,9% Verkaufsbauten, und für andere Städte haben sich ähnliche Zahlen ergeben. In

der Wohnungsproduktion der deutschen Großstädte dominierte also bisher die gewerbsmäßige Bautätigkeit. Was daneben von der gemeinnützigen Bautätigkeit (Baugenossenschaften, Baugesellschaften, Gemeindeverwaltungen) zur Befriedigung des Wohnungsbedarfs der städtischen Bevölkerung geleistet worden ist, ist verhältnismäßig nur unbedeutend. Der Bruchteil der großstädtischen Bevölkerung, der in von der gemeinnützigen Bautätigkeit erstellten Wohnungen untergebracht war, ging bis zum Kriege wohl nirgends über 5% hinaus, blieb aber meist noch erheblich hinter diesem Satze zurück.

Für die Beschaffung des nötigen Kapitals, soweit es nicht vom Erwerber oder Erbauer des Hauses selbst aufgebracht wurde, standen der großstädtischen Wohnungsproduktion in Deutschland neben dem auch jetzt immer noch sehr wichtigen individuellen, d. h. nicht organisatorisch zusammengefaßten Privatkapital vor allem drei reichlich fließende Quellen zur Verfügung: das Versicherungsgewerbe, die Sparkassen und die Hypothekenbanken. Die rasche bauliche Ausdehnung der deutschen Großstädte seit 1870 insbesondere ist ohne die Unterstützung, die ihrer Bautätigkeit aus diesen drei Kapitalquellen zugeflossen ist, gar nicht denkbar. Sowohl bei den Versicherungsgesellschaften, als bei den Sparkassen, als auch bei den Hypothekenbanken, belief sich der in städtischen Hypotheken angelegte Teil ihres Vermögens bei Ausbruch des Krieges je auf eine stattliche Zahl von Milliarden Mark. Am wichtigsten als Kreditgeber des städtischen Grundbesitzes sind aber doch die Hypothekenbanken geworden. Ihr Aufschwung fällt zusammen mit dem raschen Anwachsen der deutschen Großstädte und steht in innerem Zusammenhang mit diesem. Von 1863 bis 1914 ist die Zahl der Hypothekenbanken in Deutschland von 3 auf 38, ihr Aktienkapital von 19,4 auf 888,2 und ihr Pfandbriefumlauf von 4,9 auf 11 115,8 Millionen Mark gestiegen. In demselben Maße wie der Pfandbriefumlauf wuchs auch die Summe der von den Banken gewährten hypothekarischen Darlehen. Sie stellte sich 1914[4]) auf etwas über 11½ Millarden Mark und hat sich während des Krieges infolge des Stockens der Wohnungsproduktion nur unbedeutend verändert. An dieser Summe waren aber die Hypotheken auf städtischen Grundbesitz mit erheblich mehr als 90% beteiligt. Daraus ergibt sich ohne weiteres die gewaltige Bedeutung der Hypothekenbanken für die städtische Bautätigkeit.

Der große Einfluß, den die Hypothekenbanken auf die Entwicklung der städtischen Wohnungsverhältnisse erlangt haben, wird von manchen Seiten ungünstig beurteilt. So wollen Eberstadt und seine Schüler die Organisation, die der städtische Bodenkredit in Deutschland in den Hypothekenbanken gefunden hat, zusammen mit den Einrichtungen des deutschen Grundbuchrechts verantwortlich machen für die Höhe der städtischen Bodenpreise. Durch die leichte Beleihungsmöglichkeit des städtischen Wohnbodens mit Hilfe der Hypothekenbanken sollen erst die Bodenpreise in den Großstädten ihre jetzige Höhe erreicht haben, wobei natürlich die schon vorhin kritisierte Vorstellung mitschwingt, daß auch die Wohnungsmieten dauernd von den einmal gezahlten Bodenpreisen bestimmt werden. Diese Lehre, welche die Höhe der Bodenpreise auf die Einrichtungen des Immobiliarkredits als den eigentlich entscheidenden Umstand zurückführen will, ist indessen nationalökonomisch völlig unhaltbar und geradezu eine volkswirtschaftliche Absurdität[5]). Die Grundstücke werden nicht deshalb hoch bewertet und zu hohen Preisen verkauft, weil sie hoch mit Hypothekenschulden belastet sind, sondern sie können deshalb von den Hypothekenbanken ohne Schaden — die Zahl der Grundstücke, welche von den Banken im Zwangsversteigerungsverfahren übernommen werden müssen, hält sich dauernd auf einem niedrigen Satze — hoch beliehen werden, weil sie auf Grund ihres gegenwärtigen oder ihres künftig zu erwartenden Ertrags hoch im Werte stehen.

[4]) Die statistischen Angaben über die Hypothekenbanken sind entnommen dem „Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich", 36. Jahrg. (1915), S. 298.

[5]) Vgl. die Kritik, die A. Voigt dieser Lehre und ihrer Begründung hat zuteil werden lassen in der Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Jahrg. 1912, S. 311ff.

b) Die Wohnungsfrage. — Mieterschutz.

Von Geh. Regierungsart Dr. **L. Pohle**,

o. Professor der Nationalökonomie an der Universität Leipzig.

Literatur:

C. Flügge, Großstadtwohnungen und Kleinhaussiedlungen in ihrer Einwirkung auf die Volksgesundheit. Jena 1916. — F. Chr. Nußbaum, Die Hygiene des Städtebaus. Leipzig 1907. — Derselbe, Die Hygiene des Wohnungswesens. Leipzig 1907. — W. Gemünd, Die Grundlagen zur Besserung der städtischen Wohnungsverhältnisse. Berlin 1913. — M. Diefke, Mieterschutz. 2. Aufl. 1919. (S. auch die auf Seite 223 ds. Bds. angegebene Literatur.)

Die Wohnungsfrage hat ihre Wurzel nicht einfach darin, daß es noch viel Wohnungselend gibt, daß in allen Ländern ein Teil der Bevölkerung, und zwar nicht etwa nur in den Großstädten[1]), unter Verhältnissen wohnt, die sowohl vom Standpunkt der Hygiene wie der Sittlichkeit anstößig erscheinen. Das Vorhandensein eines gewissen Maßes von Wohnungselend in diesem Sinne ist nur ein anderer Ausdruck dafür, daß es überhaupt Not und Armut in der menschlichen Gesellschaft gibt. Jede Not der ärmeren Klassen hat die Tendenz, die Form der Wohnungsnot anzunehmen und in dieser Form nach außen hin sichtbar hervorzutreten. Das muß aus dem einfachen Grunde so sein, weil das Wohnbedürfnis von den drei Grundbedürfnissen des Menschen (Nahrung, Kleidung, Wohnung), wie A. Voigt und P. Geldner richtig bemerken[2]), das dehnbarste ist, und daher beim Mangel an Subsistenzmitteln naturgemäß im allgemeinen zuerst an den Ausgaben für die Wohnung gespart wird. So kommt es, daß alle menschliche Not: wirtschaftliche Not, Krankheitsnot und auch moralische Not zunächst in der Form einer unzulänglichen Wohnung offenbar wird.

Das Vorhandensein von Wohnungsnot und -elend in diesem Sinne bildet indessen nur ein Teilproblem der Wohnungsfrage, wenn auch ein sehr wichtiges. Der Weg, auf dem die Bekämpfung der eben erwähnten Erscheinungen in Angriff zu nehmen ist, ist dabei durch die Natur der Dinge selbst vorgezeichnet. Soll dem Wohnungselend mit Erfolg entgegengewirkt werden, so sind die Bestrebungen einmal auf die Bekämpfung der Armut und der moralischen Verkommenheit in der menschlichen Gesellschaft überhaupt zu richten, zum andern aber kommt es darauf an, geeignete Maßregeln zu ergreifen zu dem Ziele, daß Wohnungen, die nach ihrer objektiven Beschaffenheit nicht mehr geeignet sind, Menschen als Wohnung zu dienen, auch nicht mehr für Wohnzwecke benutzt werden dürfen, und ferner, daß auch in an sich brauchbaren Wohnungen nicht durch mangelndes Verständnis oder auch moralische Verkommenheit der Bewohner eine Überfüllung eintritt. Auf dem zuletzt bezeichneten Wege, also durch Erlaß von Wohnungsordnungen und Einführung einer mehr oder weniger allgemeinen Wohnungsaufsicht, hat man denn auch in Deutschland sowohl wie im Auslande die Bekämpfung des Wohnungselends in Angriff genommen. In Deutschland belief sich schon Ende 1906 die Zahl der von Staats- oder Kommunalbehörden erlassenen Vorschriften über die Beschaffenheit bzw. auch die Benutzung der Wohnungen auf mehr als 250. Die ersten Verordnungen dieser Art bezogen sich meist nur auf die Wohnverhältnisse der Einlogierer, das Schlafstellenwesen. Seitdem ist man aber überall weitergegangen und hat auch

[1]) Nach allem, was wir hierüber wissen, ist, wie z. B. die wohnungsstatistischen Erhebungen in Württemberg, Baden und Hessen gezeigt haben, die durchschnittliche Wohndichte in Deutschland auf dem platten Lande größer als in den Großstädten. Ebenso stellte sich in Württemberg heraus, daß auf dem platten Lande der Bruchteil der „übervölkerten" Wohnungen größer war als in der Großstadt Stuttgart.

[2]) Kleinhaus und Mietkaserne, S. 245.

die Wohnverhältnisse der übrigen Bevölkerung, zum mindesten die der in bestimmten Wohnungsgrößenklassen untergebrachten Mietbevölkerung, in die Regelung einbezogen. Manche Bundesstaaten haben seitdem auch für alle größeren Gemeinden den Erlaß von Wohnungsordnungen und die Einführung einer Wohnungsaufsicht zur Pflicht gemacht, oder sie haben selbst diese Aufgabe in die Hand genommen und, wie Hessen schon 1893 es tat, eine Landeswohnungsinspektion geschaffen[3]). Zuletzt noch wurde in Preußen durch das Wohnungsgesetz vom 18. März 1918 Wohnungsaufsicht und Wohnungspflege gesetzlich geregelt, ähnliche Maßnahmen sind auch vielfach im Auslande zu finden. In England hat das Wohnungsgesetz von 1909, das die älteren englischen Maßnahmen auf diesem Gebiete ergänzte und fortführte, der „Housing and Tower Plan Act", den Gemeindeverwaltungen das Recht gegeben, über alle Häuser, deren Mietwert eine bestimmte Summe nicht übersteigt, eine fortlaufende Wohnungsaufsicht einzurichten, sie insbesondere, solange sie vermietet sind, zu überwachen, ob sie auch in jeder Beziehung „für Bewohnung durch Menschen tatsächlich geeignet sind". Schon vorher sind aber in England auf Grund der älteren Bestimmungen in vielen Grafschaften einschneidende und mit großen Kosten verknüpfte Eingriffe in die Wohnungsverhältnisse durch Niederreißung und Sanierung ganzer Quartiere und Straßenzüge vorgenommen worden. Gerade unter der Herrschaft des Flachbaues, die zur allerintensivsten Ausnutzung des Bodens in horizontaler Richtung hindrängt, waren in vielen englischen Großstädten Viertel entstanden, die in bezug auf Verwahrlosung und hygienische Verhältnisse die Zustände in den Großstädten des Festlandes noch weit überboten. Sagt doch ein englischer Arzt, Shadwell, in seiner vergleichenden Darstellung der industriellen und sozialen Verhältnisse Englands, Deutschlands und Amerikas von den Wohnungszuständen in den englischen Großstädten: „So arm und überfüllt ein deutsches Heim sein mag, trägt es doch sehr selten jenen Stempel von Schmutz und Elend, der in London, Manchester, Liverpool und ähnlichen Städten der gewöhnliche ist."

So nützlich der Erlaß von Wohnungsordnungen und die Einführung einer Wohnungsaufsicht in vielen Fällen gewirkt haben, so ist das, was sich auf diesem Wege erreichen läßt, im wesentlichen doch nur eine Beseitigung der schlimmsten Fälle des Wohnungselends. Eine allgemeine und durchgreifende Besserung der Wohnverhältnisse kann mit diesen Mitteln unmöglich erzielt werden, schon weil die Wohnungsordnungen, wenn ihr Erlaß nicht die Gefahr des Eintritts einer sofortigen akuten Wohnungsnot heraufbeschwören soll, mit ihren Anforderungen an die Größe des auf jede Person entfallenden Wohnraums usw. nicht über ein sehr bescheidenes Maß hinausgehen können. Man darf sich daher nicht der Auffassung hingeben, durch solche Mittel wie Wohnungsordnung und -aufsicht könne der ganze Komplex der Wohnungsfrage in befriedigender Weise gelöst werden. Was den Anlaß zur Entstehung einer Wohnungsfrage gegeben und was sie nach und nach mit in den Mittelpunkt aller sozialpolitischen Bestrebungen gerückt hat, das sind gar nicht allein die Fälle krassen Wohnungselends, sondern das sind Erscheinungen viel allgemeinerer Natur, Erscheinungen, die insbesondere in den Großstädten zu beobachten waren. Daher kommt es auch, daß die Wohnungsfrage in erster Linie immer eine städtische Angelegenheit geblieben ist, obwohl, wie schon erwähnt wurde, das platte Land eine größere Wohndichte aufzuweisen hat und auch die Fälle von Wohnungsüberfüllung dort häufiger anzutreffen sind als in den Großstädten. Und zwar ist diejenige Erscheinung, die den hauptsächlichsten Ausgangspunkt der allgemeinen Wohnungsreformbestrebungen bildet und die den überwiegend städtischen Charakter der Wohnungsfrage bedingt, die schon früh beobachtete Tatsache, daß die Bevölkerung der Städte in ihren Gesundheitsverhältnissen weniger günstig dasteht wie die Bevölkerung des platten Landes. Sie bleibt überhaupt in ihrer körperlichen Entwicklung im Durchschnitt hinter der Landbevölkerung zurück. Das hat sich in Deutschland besonders deutlich bei den militärischen Aushebungen gezeigt. Über die Militärtauglichkeit der ländlichen Bevölkerung im Vergleich mit der städtischen ist zwar viel gestritten worden, nach dem jetzt vorliegenden Material[4]) kann es aber keinem Zweifel unter-

---

[3]) Eine Zusammenstellung der älteren Wohnungsordnungen in Deutschland bietet die Schrift von W. v. Kalkstein, Die im Deutschen Reiche erlassenen Vorschriften über Benutzung und Beschaffenheit der Wohnungen, 1907. Über die seitdem gemachten Fortschritte s. den vom Kaiserl. Statistischen Amt herausgegebenen Band „Wohnungsfürsorge in deutschen Städten" (1911), sowie das seit 1908 erscheinende „Kommunale Jahrbuch".

[4]) Vgl. z. B. Statistisches Jahrbuch deutscher Städte, 20. Jahrgang.

liegen, daß die Militärtauglichkeit der Stadtbevölkerung sehr erheblich hinter der der Landbevölkerung zurückbleibt. Und da sich diese Erscheinung schon bei dem heranwachsenden Geschlecht, und gerade bei diesem zeigt, so kann es nicht gut die anders geartete Berufsgliederung der städtischen Bevölkerung, das Überwiegen der industriellen Tätigkeit sein, was ihre gesundheitliche Minderwertigkeit im Vergleich mit der Landbevölkerung bedingt, sondern es müssen die allgemeinen Einflüsse des städtischen Lebens, und ganz besonders die andere Wohnweise in den Städten sein, was dieses Ergebnis hervorruft.

Bei der anderen Wohnweise in den Städten, von der die ungünstigen gesundheitlichen Wirkungen ausgehen, liegt es aber nahe, zumal unter deutschen Verhältnissen, an die andere Hausform zu denken, die in den Großstädten des Festlandes herrschend geworden ist (s. oben S. 224). In der Tat ist aus solchen Erwägungen heraus die Mietkaserne vielfach als die Wurzel aller Übel im Wohnungswesen hingestellt und sie ist in erster Linie auch für die ungünstigeren hygienischen Bedingungen verantwortlich gemacht worden, unter denen die Stadtbevölkerung offenbar lebt. Auf dem Boden dieser Anschauungen ist in Deutschland in den letzten Jahrzehnten eine geradezu leidenschaftliche Gegnerschaft gegen die Mietkaserne erwachsen. Und das Streben weiter Kreise war demgemäß vor allem darauf gerichtet, in den Bauordnungen weitgehende Baubeschränkungen durchzusetzen. Die Zahl der Stockwerke, die in den einzelnen Bauzonen, in die das Stadtgebiet in den neuerdings erlassenen Bauordnungen gewöhnlich eingeteilt wird, zulässig sein sollte, wurde einer der Hauptpunkte, um die sich die Kämpfe bei dem Erlaß neuer Bauordnungen drehten. Jede Verminderung der Stockwerkszahl galt als ein hygienischer Gewinn.

Nun ist ohne weiteres zuzugeben, daß das System des Flachbaus mit der starken Verbreitung des Eigenheims, wie es in den angelsächsischen Großstädten herrscht, große Vorzüge besitzt. Allein diese Vorzüge liegen hauptsächlich auf politisch-sozialem Gebiet. Wo die Zahl der Hausbesitzer in der Bevölkerung relativ groß ist, wo insbesondere auch für einen beträchtlichen Teil der Arbeiterschaft der Erwerb eines eigenen Hauses kein unerreichbares Ziel ist, wie das eben für die angelsächsischen Länder zutrifft, da ist regelmäßig auch das ganze wirtschaftliche und politische Denken der Bevölkerung ein anderes als da, wo nur ein verschwindender Bruchteil der städtischen Bevölkerung an eigenen Hausbesitz denken kann. Nichts erzieht so sehr zu einer nüchternen und verständigen Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse und Möglichkeiten, als der Erwerb und die Verwaltung eines eigenen Hauses. An der Hausverwaltung hat die Menschheit ja überhaupt das Wirtschaften recht eigentlich erst gelernt. Schon der griechische Ausdruck für Wirtschaftslehre „Ökonomik" bringt das treffend zum Ausdruck. Die Tatsache, ob der Bruchteil der Hausbesitzer in einer Bevölkerung größer oder geringer ist, ist daher von tiefgehender Wirkung auf ihren ganzen geistigen Habitus und insbesondere auch auf ihr politisches Denken. Nicht ohne Grund hat man die ganze, von der des festländischen so weit abweichende Psychologie des englischen und amerikanischen Industriearbeiters auf diesen Punkt zurückgeführt. Weil in den angelsächsischen Ländern ein so großer Teil auch der Arbeiterschaft an den Leiden und Freuden des Hausbesitzes Anteil hat, daher in erster Linie kommt die bekannte Abneigung des englischen und amerikanischen Arbeiters gegen allen politischen und wirtschaftlichen Radikalismus, seine größere Zugänglichkeit für vernünftige wirtschaftliche Überlegungen, sein besseres Verständnis für das, was möglich und was unmöglich ist im Wirtschaftsleben.

So sicher hiernach das System des Kleinhauses in politischer und sozialer Hinsicht günstige Wirkungen hat, so berechtigt das indessen noch nicht dazu, in ihm ohne weiteres auch die hygienisch überlegene Hausform zu sehen. Ohne Zweifel hat aber der an sich begreifliche Wunsch, dem Kleinhaus und dem Flachbau auch bei uns um seiner politisch-sozialen Wirkungen willen möglichste Verbreitung zu schaffen, in vielen Fällen zu ungerechten Urteilen über die hygienischen Eigenschaften der Mietkaserne und überhaupt ihren Einfluß auf die Wohnungszustände geführt. Es ist das Verdienst der Untersuchungen, die in den letzten Jahren von fachhygienischer Seite, insbesondere von Flügge in Berlin und Gemünd in Aachen, angestellt worden sind, größere Klarheit über den Unterschied zwischen Kleinhaus und Mietkaserne in hygienischer Hinsicht und über die wahren Ursachen der gesundheitsschädigenden Einflüsse, unter denen die Stadtbevölkerung steht, geschaffen zu haben. Das bemerkenswerte Ergebnis dieser Untersuchungen ist, daß in den

wichtigsten hygienischen Beziehungen ein irgendwie durchgreifender Unterschied zwischen Kleinhaus und Mietkaserne überhaupt nicht besteht, daß insbesondere z. B. in bezug auf die Zufuhr von Luft und Licht die Verhältnisse bei der Mietkaserne nicht ungünstiger liegen als bei dem kleinen Einfamilienhaus. Damit soll natürlich nicht geleugnet werden, daß in den Bezirken vieler Großstädte, die nach dem System der Mietkaserne bebaut sind, hygienisch sehr unerfreuliche Verhältnisse herrschen. Diese Mängel dürfen indessen nicht der Hausform der Mietkaserne an sich zur Last gelegt werden, sie sind vielmehr die Folge davon, daß die Behörden nicht rechtzeitig die Aufgaben erkannten, die ihnen durch das rasche Anwachsen der Städte und die Ausbreitung der neuen Bauweise gestellt wurden. Die Baubehörden haben es aber vollkommen in der Hand, auch den mehrstöckigen Bau durch entsprechende Anforderungen so zu gestalten, daß er gesundheitlich einwandfrei wird.

In bezug auf den eigentlichen Ursprung der gesundheitsschädigenden Einflüsse, denen die Stadtbevölkerung unterliegt, kommen Flügge und Gemünd übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß es unrichtig ist, hierfür in erster Linie die Beschaffenheit der Einzelwohnung, deren Luftraum und Luftbeschaffenheit, die in ihr herrschende Wohndichte usw. verantwortlich zu machen. Die wahre Ursache der Gesundheitsschädigung der Stadtbevölkerung ist vielmehr in der großstädtischen Besiedlungsdichte an sich und in der daraus sich ergebenden Entwöhnung des Menschen von der Bewegung im Freien zu suchen. Wenn man aber diese gesundheitsschädigenden Einflüsse mit Erfolg bekämpfen will, dann genügt es nicht, die inneren hygienischen Eigenschaften der Einzelwohnung und des Einzelhauses zu verbessern, dann muß vielmehr das Augenmerk vor allem darauf gerichtet werden, die ganze Anlage der Städte so einzurichten, daß von jeder Wohnung aus mit möglichst wenig Aufwand an Zeit und Mühe Freiflächen, Aufenthalts- und Spielplätze für jung und alt erreicht werden können. Das Vorhandensein solcher Freiflächen in genügender Zahl und genügender Größe ist für die Gesundheit der Stadtbevölkerung ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger als die Beschaffenheit der Einzelwohnung. Bisher hat man aber die Aufmerksamkeit meist einseitig nur auf die letztere gerichtet und darüber die Wichtigkeit der Schaffung genügender Freiflächen und ihrer richtigen Verteilung im ganzen Stadtgebiet nicht hinreichend erkannt. Speziell bei uns in Deutschland glaubte man den Interessen der Hygiene mit Beschränkungen der Gebäudehöhe, Einführung der offenen Bauweise in möglichst großen Teilen des Stadtgebiets und Forderungen an die innere Einrichtung der Wohnungen am besten zu dienen. Es erscheint aber sehr fraglich, ob es unter hygienischen Gesichtspunkten wirklich angezeigt war, mit den Baubeschränkungen, insbesondere der Verminderung der Stockwerkszahl, so weit zu gehen, wie das in den Bauordnungen mancher deutschen Großstädte in den letzten Jahrzehnten geschehen ist, oder ob dadurch nicht nur eine im Grunde zwecklose und in ihren Folgen bedenkliche Verteuerung des Wohnens bewirkt worden ist.

Das vorhin Gesagte gilt übrigens auch für die englischen Großstädte. Denn, wie ein englischer Wohnungspolitiker unter Hinweis auf die Zustände in den englischen Städten treffend bemerkt, „genügt das Vorhandensein der Cottages und die Abwesenheit der Mietkaserne nicht, um eine Stadt wohnlich zu machen“. —

Eine wesentlich veränderte Richtung haben die behördlichen Eingriffe in das Wohnungswesen unter dem Einfluß der durch den Krieg geschaffenen Verhältnisse angenommen. „Die Wohnungsaufsicht und Wohnungspflege“, sagt G. Albrecht treffend, „mußte zwangsmäßig ihre Aufgaben, technische und hygnienische Mängel in Wohnungen zu bekämpfen, die Belegungsstärke der Wohnräume herabzumindern, die Wohnweise und Wohnkultur der Bevölkerung in gesunde Bahnen zu lenken, zurückstellen vor der im Augenblick dringenderen Aufgabe, Wohnraum und sei es noch so dürftigen zu schaffen und die Obdach suchenden Menschen, und sei es noch so unzulänglich, unterzubringen.“ Die Wohnungsproduktion war ja während des Krieges allmählich ganz zum Erliegen gekommen. Schon 1915 hatte die Wohnungsherstellung in 45 deutschen Städten nur noch etwa den 5. Teil des Umfanges von 1912, 1916 ging sie auf weniger als den 10. Teil zurück, und seit 1917 hörte sie so gut wie völlig auf. Dadurch erfuhren die Zustände auf dem Wohnungsmarkt, auf dem zu Kriegsbeginn noch ein ziemlich reichliches Angebot geherrscht hatte, allmählich eine vollständige Verschiebung. Zugleich ergab sich hieraus die Gefahr einer rasch ansteigenden Entwicklung der Wohnungsmieten.

So entstand der Gedanke eines Mieterschutzes durch staatliche Maßnahmen. Vom Bundesrat wurde dieser Gedanke in einer Reihe von Verordnungen verwirklicht, die dann in einer Verordnung vom 23. September 1918 zusammengefaßt worden sind und seitdem noch allerlei Ergänzungen erfahren haben sowie in ihrer Geltungsdauer verlängert worden sind[5]).

Auf diesem Wege ist allmählich eine vollständige Zwangswirtschaft des Wohnungswesens entstanden. Weder der Hausbesitzer noch der Mieter hat mehr das Recht, über die ihm gehörige oder von ihm gemietete Wohnung zu verfügen. Der Mieter muß sich unter bestimmten Voraussetzungen Zwangseinquartierung gefallen lassen, der Hausbesitzer hat nicht mehr das Recht, seinen Mietern zu kündigen und darüber allein zu entscheiden, wen er als neuen Mieter aufnehmen will. Diese Befugnisse der Hausbesitzer sind vielmehr an die Mieteinigungsämter übergegangen, deren Errichtung für alle größeren Gemeinden vom Bundesrat vorgeschrieben wurde. Den Mieteinigungsämtern steht es zu, endgültig darüber zu entscheiden, ob die Kündigung einer Wohnung durch den Hausbesitzer zulässig sein und insbesondere auch, in welchen Grenzen die Hausbesitzer berechtigt sein sollen, eine Erhöhung des Mietzinses zu beanspruchen. In Preußen ist durch eine Ministerialverordnung vom 9. Dezember 1919 für die zulässige Steigerung der Mieten den Gemeinden sogar die Festsetzung bestimmter, nach oben vom Ministerium begrenzter Prozentsätze zur Pflicht gemacht worden.

Der ursprüngliche Leitgedanke dieser Politik war der, den Hausbesitzer an einer rücksichtslosen Ausnutzung der aus der Wohnungsnot sich ergebenden Konjunktur zum Nachteil der Mieter zu hindern. Dieser Leitgedanke verdient gewiß an sich Billigung. Allein bei der Durchführung dieser Politik ist nicht genügend beachtet worden, daß wir uns seit dem Kriege und vor allem seit dem Waffenstillstande zugleich in einer Periode der fortgesetzten allgemeinen Geldentwertung befinden. Durch die Art, wie sie durchgeführt wird, insbesondere durch die in Preußen beliebte schematische Festsetzung von Höchstgrenzen für zulässige Mietpreissteigerungen im Vergleich mit 1914 läuft die Höchstpreispolitik im Wohnungswesen darauf hinaus, in einer Zeit, in der alle Waren und Leistungen um mindestens das Fünffache, oft aber das Zehn- bis Zwanzigfache im Preise gestiegen sind, die Wohnungsmieten allein von dieser Aufwärtsbewegung auszuschließen oder sie doch nur in ganz geringem Maße daran teilnehmen zu lassen. Das bedeutet aber eine offenbare Ungerechtigkeit gegenüber dem städtischen Hausbesitz und muß zugleich die Wohnungsnot verschärfen, da durch die relative Billigkeit der Mieten den Inhabern vor allem der mittleren und kleinen Wohnungen, auf die doch der weitaus größere Teil des Wohnungsbestandes in allen Großstädten entfällt, jeder Anreiz genommen wird, in eine kleinere Wohnung umzuziehen, auch wenn die Verhältnisse das sehr gut gestatten würden.

Die Höchstpreispolitik im Wohnungswesen in ihrer jetzigen Form ist aber nicht nur ungerecht, sie erweist sich auch in ihren volkswirtschaftlichen Folgen geradezu verhängnisvoll. Sie unterbindet die städtische Wohnungsproduktion von zwei Seiten her. Einmal wird durch die künstliche Niedrighaltung der Mieten die Kapitalbildung in der Volkswirtschaft gehemmt. In großen Teilen der Bevölkerung, die früher gewohnt waren, 12, 15 und noch mehr Prozent ihres Einkommens für Wohnungsmiete auszugeben, ist jetzt der Wohnungsaufwand auf fünf und noch weniger Prozent des Einkommens gesunken. Diese Ersparnis hat sich bei den Mietern zumal der unteren Einkommensstufen überwiegend in einen Mehrkonsum umgesetzt. Wäre dagegen der Anteil der Miete am Einkommen mehr auf der früheren Höhe geblieben, so kann als sicher angenommen werden, daß der größere Teil des Mehreinkommens des Hausbesitzes dann der Kapitalbildung zugeführt worden wäre und zwar eben insbesondere einer vermehrten städtischen Bautätigkeit gedient hätte. Zugleich aber ist bei dem jetzigen Stand der Mieten im Verhältnis zu den außerordentlich gestiegenen Baukosten und überhaupt bei den ganzen Zuständen auf dem Wohnungsmarkte auch der Anreiz, daß die private Bautätigkeit wieder in Gang kommt, nur sehr schwach. Solange aber die Bautätigkeit stockt,

---

[5]) Zusammenfassende Darstellungen dieser Gesetzgebung bei Max Diefke, Mieterschutz, 2. Aufl. 1919, und Dr. Dahm, Miet- und Wohnrecht der Übergangszeit, Düsseldorf 1920. — Eine treffende Kritik der Kriegs- und Revolutionsmaßnahmen auf dem Gebiete des Wohnungswesens bietet der schon im Text zitierte Aufsatz von Gerhard Albrecht: „Die Wohnungswirtschaft nach dem Kriege". (Schmollers Jahrbuch, 44. Jahrg., S. 835ff.)

kann überhaupt an einen normalen und geregelten Gang unseres Wirtschaftslebens noch nicht wieder gedacht werden. Von dem Stande der Wohnungsproduktion hängen zahlreiche und überaus wichtige Zweige unserer Industrie in entscheidender Weise ab. Ein normales Funktionieren der Bautätigkeit ist geradezu die Voraussetzung für den Wiederaufbau unserer Volkswirtschaft und den Rückgang der Arbeitslosigkeit auf das früher übliche Maß von drei bis vier Prozent.

Nun hat allerdings der Staat sich bemüht, die private Bautätigkeit durch die Gewährung von Baukostenzuschüssen aus öffentlichen Mitteln anzuregen, und er hat auch die Länder und Gemeinden zu Bausubventionen veranlaßt. Das Reich stellte für diesen Zweck im Jahre 1918 schon 300 Millionen M. zur Verfügung, im Etat für 1919 waren 200 Millionen hierfür vorgesehen, wozu aber bereits eine beträchtliche Nachforderung gestellt worden ist. Die bewilligten Summen sind sehr schnell aufgebraucht worden, im Verhältnis zur Größe des Bedarfs sowie den gestiegenen Baukosten — der Reichsarbeitsminister ging in einer Rede im Reichstag vom 3. Oktober 1919 bereits von einer Steigerung der Baukosten auf das Fünffache im Vergleich mit der Vorkriegszeit aus, in Wirklichkeit muß man jetzt mit einem Steigen auf mindestens das Zehnfache rechnen — bedeuten sie indessen nur sehr wenig. Übrigens sind die öffentlichen Mittel, die während des Krieges zur Förderung der Bautätigkeit zur Verfügung gestellt wurden, auch nicht immer sehr vorteilhaft verwendet worden. Während es doch bei den jetzigen Zuständen auf dem Wohnungsmarkte nur darauf ankommen müßte, mit diesen Mitteln soviel Wohnungen wie nur irgend möglich herzustellen, hat man in manchen Städten sie dazu benutzt, mit ihrer Hilfe Kleinhäuser zu bauen, deren Kosten sehr hoch sich stellten, während der gewonnene Wohnraum nur relativ gering war. Das ist eine volkswirtschaftliche Verschwendung und ein Luxus, den wir uns nicht leisten können. Überhaupt aber wird mit dem System der Gewährung von Baukostenzuschüssen aus öffentlichen Mitteln im Hinblick auf unsere trostlose Finanzlage nicht unbegrenzt fortgefahren werden können. Es wird vielmehr als Ziel zu erstreben sein, die private Bautätigkeit ohne staatliche Subvention wieder in Gang zu bringen. Die unumgängliche Voraussetzung hierfür wird aber die Beseitigung der staatlichen Zwangswirtschaft im Wohnungswesen sein. Die Zwangswirtschaft und Höchstpreispolitik wird sich im Wohnungswesen auf die Dauer ebensowenig wie auf anderen Gebieten der Volkswirtschaft aufrechterhalten lassen, und wenn wir zu normalen Zuständen auf dem Wohnungsmarkt gelangen und von der jetzigen Desorganisation desselben loskommen wollen, dann werden wir gut tun, auch im Wohnungswesen das Augenmerk wieder auf den Abbau der Zwangswirtschaft einzustellen.

Freilich, daran wird nicht zu denken sein, daß das Wachstum unserer Großstädte und die Bautätigkeit in ihnen in absehbarer Zeit wieder das Tempo, das vor dem Kriege herrschend war, annehmen könnten. Das Schicksal unserer Großstädte, das mit dem Schicksal der deutschen Exportindustrie aufs innigste verknüpft ist, liegt noch ganz im Dunkeln. Aber selbst wenn der Frieden von Versailles in seinen das deutsche Wirtschaftsleben zu erdrosseln drohenden Bestimmungen abgeändert wird, besteht wohl wenig Aussicht, daß die Expansionstendenz der deutschen Volkswirtschaft wieder mit der ungestümen Wucht wie vor dem Kriege einsetzen könnte. Der entscheidende Faktor wird hier die Bevölkerungsbewegung sein. Und in bezug auf diese bestand ja auch schon vor dem Kriege alle Aussicht, daß der starke Geburtenüberschuß der letzten Jahrzehnte allmählich nachließ, da er nicht sowohl in einer vermehrten Geburtenfrequenz, als in einer Abnahme der Sterblichkeit, die noch weit über das Sinken der Geburtenziffer hinausging, seine Ursache hatte. Die Entwicklung, der wir hiernach auch ohne Krieg aller Voraussicht nach entgegengegangen wären, ist durch den Weltkrieg und seinen Ausgang nur beschleunigt worden und wird noch mehr beschleunigt werden, wenn im Gefolge des verlorenen Krieges etwa eine starke Auswanderung aus Deutschland einsetzt, — eine Erscheinung, mit der ernstlich gerechnet werden muß und die, so bedauerlich sie unter nationalem Gesichtspunkte bleibt, als ein Mittel zur Erleichterung der gespannten Lage unseres Arbeitsmarktes sogar zu begrüßen sein wird. Berücksichtigen wir diese Momente, so spricht eigentlich alles dafür, daß der jetzige so außerordentlich starke Wohnungsbedarf in unsern Großstädten nur eine relativ rasch vorübergehende Erscheinung sein wird. Er wird verschwinden, sobald die neuen Haushaltungen, deren Gründung durch den Krieg zunächst

hinausgeschoben worden war, sämtlich ins Leben getreten sind und sobald die künstliche Tiefhaltung der Mietpreise aufhört. Für die Zukunft aber werden wir uns auf einen wesentlich verringerten Neubedarf an Wohnungen und demgemäß auch auf eine im Vergleich mit Vorkriegszeiten stark eingeschränkte Bautätigkeit in unseren Großstädten einzurichten haben. Die Periode des raschen Ausbaus unserer Großstädte kann im wesentlichen als abgeschlossen gelten, und damit werden ganz von selbst wohl auch die Wohnungsreformbestrebungen wieder an Bedeutung verlieren, zumal solange unsere jetzige trostlose Finanzlage und unsere aus dem verlorenen Kriege entsprungenen Zahlungsverpflichtungen gegen das Ausland anhalten.

c) Kleingartenwesen.

Von Dr. G. Kaisenberg,

Ministerialrat im Reichsministerium des Innern, Berlin.

Literatur:

Albrecht, Die Organisation des Laubengartenwesens. Berlin 1919. — Christian, Städtische Freiflächen und Familiengärten. Berlin 1914. — Eberstadt, Handbuch des Wohnungswesens, 4. Aufl., S. 484ff. — Familiengärten und andere Kleingartenbestrebungen in ihrer Bedeutung für Stadt und Land. Schriften der Zentralstelle für Volkswohlfahrt, Neue Folge, Heft 8. Berlin 1913. — Kaisenberg, Die Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung. 2. Aufl. Berlin 1921. — Sutter, Gemeindliche Kleingartenbauämter. Frankfurt a. M. 1918. — Voß, Städtische Kleinsiedlung. Archiv für exakte Wirtschaftsordnung Bd. IX, S. 377ff. — Wagner, Städtische Freiflächenpolitik. Berlin 1915.

I. Die Kleingartenbewegung vor dem Kriege.

Die Gefahren der großstädtischen Mietskasernen in gesundheitlicher und sittlicher Beziehung wurden frühzeitig erkannt. Um ihnen entgegenzuwirken, entstanden zwei Bewegungen. Teils strebte man an, die Wohnweise wieder in frühere Bahnen zu lenken, indem man Kleinhäuser mit Gärten schuf, die Gartenstadt, teils begnügte man sich damit, wenigstens Gärten anzulegen, die Kleingärten, um die städtische Bevölkerung zu gesunder Tätigkeit ins Freie zu führen und ihr die Wirtschaftsführung durch Selbsterzeugung von Gemüse und Obst und Haltung von Kleintieren zu erleichtern.

Führend in der Kleingartenbewegung wurde Leipzig, wo der 1861 verstorbene Arzt Dr. Schreber die nach ihm benannten Schrebervereine gründete. Auf genossenschaftlicher Grundlage sorgt der Verein für Anlage von Gärten und gibt dem Unternehmen einen dauernden kräftigen Rückhalt. Von Leipzig breitete sich die Schrebergartenbewegung über ganz Deutschland aus. In anderen Großstädten, namentlich Berlin, bildeten sich auf den bis zur Baureife brach gelegenen Grundstücken der Terraingesellschaften die bekannten Laubenkolonien. Gemeinnützige Vereine und Verbände, Vereine vom Roten Kreuz, Gemeinden und öffentliche Körperschaften, ferner öffentliche Anstalten haben der Pflege des Kleingartenbaues ihre Aufmerksamkeit gewidmet. Eisenbahn- und Bergwerksverwaltungen sowie Unternehmer großindustrieller Betriebe stellten zur Erleichterung der Lebenshaltung ihrer Arbeiter und Beamten diesen Gelände zur Kleingartennutzung zur Verfügung und haben auf dem Gebiete der Kleingartenfürsorge vorbildlich gewirkt.

Die Zentralstelle für Volkswohlfahrt in Berlin hat die Frage des Wertes des städtischen Kleingartens zum Gegenstand einer besonderen, am 18. Juni 1912 in Danzig abgehaltenen Konferenz gemacht. Doch konnten sich die damals aufgestellten, auf das Ergebnis einer umfassenden Umfrage sich stützenden Leitsätze und Forderungen nach gesetzlichen Maßnahmen zum Schutz der kleingärtnerischen Interessen erst unter dem Druck der Ernährungsschwierigkeiten des Krieges durchsetzen.

II. Die Kriegsmaßnahmen in der Kleingartenfürsorge.

Der Weltkrieg ließ die wirtschaftliche Bedeutung des Kleingartens in vollem Lichte erkennen. Die Nachfrage nach Land zur kleingärtnerischen Nutzung nahm einen gewaltigen Aufschwung. Die Folge waren wucherische Pachtpreise und vielfach unbillige Kündigungen der Ländereien seitens der Grundeigentümer. Zu ihrer Abstellung griff die Kriegsgesetzgebung ein. Eine Verordnung vom 4. April 1916 sah Höchstpachtpreise für die Pachtung kleingärtnerisch genutzter Grundstücke in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern vor. Gleichzeitig erging eine Verordnung, wonach brach gelegene Grundstücke der Kleingartennutzung zugeführt werden konnten. Eine weitere Bundesratsverordnung vom 12. Oktober 1917 brachte Schutzbestimmungen für Gartenpächter gegen unbillige Kündigungen und Verweigerung der Erneuerung des Pachtverhältnisses.

Zur Pflege und Förderung der Kleingartenbestrebungen wurde vom Reiche 1916 die Zentralstelle für den Gemüsebau im Kleingarten mit dem Sitz in Berlin ins Leben gerufen. Sie hat mit Erfolg die städtischen Behörden auf die Bedeutung des Kleingartens für die Ernährungund Gesundung des Volkes hingewiesen und Maßnahmen zur Förderung einer rationellen Gartenbewirtschaftung getroffen.

III. Das Kleingartenrecht der Gegenwart.

Die Kriegsverordnungen zum Schutze der Kleingärtner haben, so segensreich sie anfänglich auch wirkten, doch nicht ausgereicht, dem Kleingartenbau einen vollen Schutz seiner Bestrebungen zu gewähren. Auch die Nachfrage nach Land zur kleingärtnerischen Nutzung konnte bei dem allgemeinen Landhunger auf Grund der bisherigen gesetzlichen Handhaben nicht befriedigt werden. So mußte auf der Grundlage der Kriegsverordnungen weitergebaut und in der Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung vom 31. Juli 1919 (RGBl. S. 1371) der Kleingartenbewegung ein besonderer reichsgesetzlicher Schutz gewährt werden.

Das als erfreuliches soziales Werk allseitig begrüßte Gesetz regelt Höhe und Festsetzung der Pachtpreise für Kleingärten sowie Kündigung und Erneuerung der Pachtverträge. Zur Beseitigung von Mißständen bei der gewerbsmäßigen Verpachtung von Ländereien als Kleingärten wurde die gewerbsmäßige Generalpacht verboten. Die Weiterverpachtung von Grundstücken als Kleingärten darf nur durch Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts oder gemeinnützige Kleingartenvereine betrieben werden. Bei Nichtbeachtung dieses Grundsatzes kann im Wege der Zwangspacht eingeschritten werden. Auch können auf diesem Wege, wenn Land für Kleingärten anderweitig nicht zu beschaffen ist, geeignete Grundstücke bis zur Dauer von zehn Jahren in Anspruch genommen werden.

Der Vollzug des Gesetzes liegt bei den unteren Verwaltungsbehörden. In Gemeinden mit Einigungsämtern können diese mit der Erledigung von Streitigkeiten aus der Überlassung von Kleingärten betraut werden. Die Gartenpachteinigungsämter (Kleingartenschiedsgerichte) sind berufen, in Streitfällen zwischen Kleingärtnern und Kleingartenbauvereinen einerseits und den Grundstückseigentümern andererseits zu entscheiden und auf einen gütlichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen hinzuwirken.

Für die Erschließung von Land für Kleingartenzwecke ist auch die Landbewirtschaftungsordnung vom 4. Februar 1919 in der Fassung der Verordnung vom 11. April 1919 (RGBl. S. 179 und S. 387) von wesentlicher Bedeutung. Ihre Vorschriften über die zwangsweise Inanspruchnahme von Land finden auch auf städtische, zur kleingärtnerischen Nutzung geeignete Grundstücke Anwendung. Die Verordnung bietet so einen gesetzlichen Weg, geeignete Grundstücke auch gegen den Willen des Nutzungsberechtigten zwangsweise in Anspruch zu nehmen und sie Kleingartenvereinen oder Einzelpächtern zur Gartennutzung zu überweisen.

Den Bestrebungen auf Förderung des Kleingartenbaues kommt neuerdings das Gesetz über Enteignungsrecht von Gemeinden bei Aufhebung oder Ermäßigung von Rayonbeschränkungen vom 27. April 1920 (RGBl. S. 697) zu statten. Festungsgemeinden können die von Rayonbeschränkungen freigewordenen Grundstücke zur Schaffung von Kleingärten gegen Entschädigung enteignen. Endlich können nach § 30 des Reichsheimstättengesetzes vom 10. Mai 1920 (RGBl. S. 962) Grundstücke, die für Kleingärten oder Laubenland bestimmt sind, auch als Heimstätten ausgegeben werden.

IV. Die Organisation des Kleingartenbaues.

Um auf der Grundlage der Kleingartenordnung die weitere Entwicklung des Kleingartenwesens zu fördern, hat die Reichsregierung durch Runderlaß vom 1. Oktober 1919 auf Errichtung von Kleingartenämtern hingewirkt. Von allen größeren Gemeinden, insbesondere den Großstädten sollen Kleingartenämter eingerichtet werden, die ihre Tätigkeit in enger Fühlung mit den sonstigen städtischen Ämtern, deren Aufgaben mit der Boden- und Wohnungsfrage in Beziehung stehen (Tiefbau-, Wohnungs-, Grundstücks- und Siedlungsamt), auszuüben haben. Aufgabe eines Kleingartenamts ist die Bearbeitung der Landfrage (Aufschließung und Verteilung von Gelände), der Versorgungsfragen (Errichtung von Bewässerungsanlagen, Bezug von Saatgut und Düngemitteln, Schädlingsbekämpfung), sowie Schaffung von Einrichtungen zur Belehrung und Beratung der Kleingärtner. Unbeschadet der Selbständigkeit der Kleingärtner und ihrer Organisationen soll das Kleingartenamt Anregungen zur Förderung des Kleingartenwesens geben und die Interessen der Gartenpächter vertreten. Als Bindeglied zwischen Gartenamt und kleingärtnerischen Vereinigungen sind den Kleingartenämtern Beiräte aus Vertretern der kleingärtnerischen Organisationen und interessierten Grundbesitzer angegliedert. Innerhalb der Provinzen und Länder sollen Provinzial- und Landeskleingartenämter die Aufgaben der gemeindlichen Gartenämter leiten und auf sie anregend einwirken, während es Sache des Reichs sein wird, die Zentralstelle für den Gemüsebau im Kleingarten zu einem Reichskleingartenamt auszubauen.

Allenthalben sind die Kleingärtner in örtlichen Kleingartenvereinen organisiert, die zu Verbänden von Kleingartenvereinen zusammengeschlossen sind. Diese Verbände sind ihrerseits wieder einem Reichsverbande angegliedert. Der Zentralverband deutscher Arbeiter- und Schrebergärten mit dem Sitz in Berlin umfaßt heute rund 150 000 Mitglieder. Neuerdings hat der Verband der Laubenkolonisten für Berlin und Umgegend sein Arbeitsgebiet erweitert und sich zu einem Zentralverband der Kleingartenvereine Deutschlands ausgestaltet. Er umfaßt zur Zeit 740 Vereine mit über 50 000 Mitgliedern. Abgeordnete der beiden großen Verbände sind neben Gartensachverständigen und bekannten Förderern der Kleingartenbewegung im Beirat der Zentralstelle für den Gemüsebau im Kleingarten vertreten.

V. Ausblick.

Keine großstädtische oder industrielle Gemeinde kann heute die Kleingartenfürsorge entbehren. Sie bildet eine der Hauptaufgaben sozialer Betätigung der Gemeinde. Das Kleingartengesetz stellt einen Anfang in dem Bestreben dar, dem Kleingartenbau überall die größtmögliche Förderung und einen wirksamen Schutz gegen Ausbeutung zu geben. Auf dieser zunächst bescheidenen, aber deshalb nicht weniger bedeutungsvollen Grundlage wird weiter zu bauen sein mit dem Ziele, überall der städtischen Bevölkerung Gelegenheit zu geben, in der gärtnerischen Betätigung Erholung von Büro- und Fabrikarbeit zu finden, die Gesundheit zu stärken und die Wirtschaftsführung des großstädtischen Haushalts zu erleichtern. Das Ziel großstädtischer Wohnungs- und Siedlungspolitik muß ein Gürtel von Grünflächen um jede Stadt und jeden größeren Stadtteil bilden, wo den Kleingärten ein dauernder gesicherter Platz angewiesen ist. Die Kleingärten müssen zum eisernen Bestand unserer Stadtkörper erhoben werden, wie das mit den Parkanlagen, den Sport- und Spielplätzen, den Schmuck- und Tummelwiesen schon geschehen ist. Nur dann wird der in der Weimarer Verfassung des neuen Deutschlands aufgestellte Programmpunkt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern, auch restlos verwirklicht.

23. Abschnitt.

Die Bodenreform.

Von Dr. jur. h. c. **Adolf Damaschke,**
Vorsitzender des Bundes Deutscher Bodenreformer.

Literatur:

A. Damaschke, Die Bodenreform, Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not. 110. Tausend. Jena 1920. — Derselbe, Geschichte der Nationalökonomie. 70. Tausend. Jena 1920. — Derselbe, Aufgaben der Gemeindepolitik. 33. Tausend. Jena 1920. — Derselbe, Ein Weg aus der Finanznot. 80. Tausend. Jena 1920. — Derselbe, Schule und Bodenreform. 20. Tausend. Berlin 1912. — Derselbe, Volkshochschule und Bodenreform. 7. Tausend. Langensalza 1920. — Derselbe, Die Bodenreform — ein Weg zur sozialen Versöhnung. 24. Tausend. Stuttgart 1920. — Adolf Pohlmann, Grundbegriffe der Volkswirtschaft. 25. Tausend. Leipzig 1920. — Derselbe, Bergbaufreiheit und Staatsinteresse. Berlin 1906. — Dr. W. Schrameier, Geh. Admiralitätsrat, ehem. Kaiserl. Kommissar des Kiautschou-Gebietes, Aus Kiautschous Verwaltung. Jena 1914. — Adolph Wagner, Wohnungsnot und städtische Bodenfrage. 6. Tausend. Berlin 1901. — H. v. Wagner, Oberbürgermeister (Ulm), Aus der Praxis einer bodenreformerischen Gemeinde. Berlin 1914. — Ed. Meyer (Berlin), Die Heimstättenfrage im Lichte der Geschichte. 12. Tausend. Berlin 1918. — Prof. Dr. Karl Bücher (Leipzig), Die Allmende in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung. 3. Tausend. Berlin 1902. — Professor Wilh. Rein (Jena), Bodenreform und Schularbeit. Berlin 1913. — Heinrich Freese, Baugewerbe und Bodenreform. 3. Tausend. Berlin 1906. — Ludwig Eschwege, Privilegiertes Spekulantentum. 6. Tausend. Berlin 1901. — Derselbe, Eine Lebensfrage des Hausbesitzes. Berlin 1916. — Derselbe, Boden- und Hypothekenprobleme. Jena 1913. — Henry George, Fortschritt und Armut. 6. Auflage. Jena 1920. — Derselbe, Schutzzoll oder Freihandel? Berlin 1887. — Derselbe, Soziale Probleme. 3. Aufl. Berlin 1890. — Derselbe, Zur Erlösung aus sozialer Not. Berlin 1893. — Derselbe, Moses. Dein Reich komme. 6. Tausend. Berlin. — Lloyd George, Zum Kampf um den englischen Boden. 3. Tausend. Berlin 1914. — Leo Tolstoj, Die große soziale Sünde. Leipzig 1905. — Zeitschriften: Bodenreform (Deutsche Volksstimme — Frei Land). 32. Jahrgang. Berlin. — Jahrbuch der Bodenreform. 17. Jahrgang. Jena.

Inhalt:

I. Die Lehren der Geschichte.

Das Verhältnis eines Volkes zu seinem Vaterlande im eigentlichen Sinne des Wortes, d. h. zu dem Boden, der Urquelle aller Produktion, war stets entscheidend über seine sozialen Verhältnisse und damit über sein gesamtes Leben.

A. Das Altertum.

An dieser Stelle sei nur kurz an die drei Völker erinnert, die heut noch unser Kulturleben am tiefsten beeinflussen: das jüdische, das hellenische und das römische.

1. Israel. Das Gesetz, das die Bibel als das mosaische Gesetz durch die Jahrtausende getragen hat, lehrt auf seinen ersten Blättern (3. Mose 25): „Ihr sollt den Boden nicht verkaufen ewiglich; denn mein ist das Land. Ihr seid nur Gäste und Lehnsträger vor mir.“ Damit keine Familie ihre Heimstätte verlieren konnte, war bestimmt, daß spätestens im 50. Jahr, im Halljahre, jeder, der in außerordentlicher Not sich von seinem Heim hatte trennen müssen, wieder

zurückkehren sollte zu seinem Grundbesitz. Dieser wurde also nicht unbedingt verkauft, sondern nur bis zum nächsten Halljahre gleichsam verpachtet. Auch verschenkter Boden sollte an die Familie zurückfallen. — Selbst wenn man mit einem Teil der theologischen Wissenschaft annimmt, daß dieser Teil der Gesetzgebung nicht auf Moses zurückgeführt werden dürfe, sondern daß er nur ein großes Sehnsuchtsbild sei, erst in den Prophetenschulen, vielleicht erst im Exil in Babylon entstanden, so würde gerade dieser Umstand zeigen, daß die weisesten Führer des Volkes aus den Erfahrungen ihrer Volksgeschichte nur in einer gesunden und gesicherten Bodenverteilung einen glücklichen Aufbau von Dauer glaubten erhoffen zu können.

2. Hellas. Durch die hellenische Geschichte geht von ihrem Anfang bis zu ihrem Ausgang ein soziales Ringen, aus dem immer wieder leidenschaftlich die Forderungen tönen: „Tilgung der Pfandschulden, Neuverteilung des Bodens!" Neubürger fanden in vielen Gemeinden erst Aufnahme nach dem Schwur, nie einen Antrag auf Schuldentilgung und Bodenteilung einzubringen.

Athens Volk betraute in schwerster Zerrüttung Solon mit seiner Neuordnung. Der Kern seiner „Seisachtheia" war eine große Hypothekarreform. Solon ruft selbst in einem seiner Gesänge die Mutter Erde zum Zeugen dafür an, daß sie durch ihn von der verhaßten Last der Pfandsteine (Hypotheken) befreit worden sei. Klisthenes baute die solonische Gesetzgebung nach seinem Siege über die Großgrundbesitzer und die vornehmen Geschlechter auf Euböa aus, indem er 4000 Landlose als Heimstätten ausgab. In einem Staat, dessen freie Familien zur Zeit der höchsten Blüte auf 20 000 geschätzt wurden, war eine Siedlungstätigkeit von solchem Umfang natürlich etwas Außerordentliches. Ihre Wirkung zeigte sich — kaum ein Menschenalter später — als der Ansturm morgenländischer Gewaltherrschaft europäische Kultur zu vernichten drohte. Der Staat, der in der Zeit krankhafter Bodenverhältnisse nicht einmal von dem kleinen Megara Salamis zurückgewinnen konnte, vermochte jetzt Bürger- und Bauernheere und ein Flotte zu schaffen, die bei Marathon und Salamis Europas Freiheit retteten. Aber eine Bodenverteilung ist keine Bodenreform ohne ein Bodenrecht, das verhütet, umgestürzte Pfandsteine wiederaufzurichten und neugeschaffene Bauernlose wieder zu verlieren. Sieghafte Kriege erlaubten Athen, für die tatkräftigsten seiner verarmten Mitbürger stets neues Siedlungsland zu erschließen. Jedes unterworfene Gemeinwesen mußte dazu einen Teil seiner Feldmark abtreten. Aber solche gewaltsame „Bodenreform" weckt natürlich in den Herzen der Beraubten einen Haß, der früher oder später zum Umsturz führen muß. Auch Athen erlebte ihn, und als es sich nach dem Peloponnesischen Kriege langsam wieder in die Höhe arbeitete und einen zweiten Seebund aufrichtete, mußte es geloben, über See überhaupt kein Bodeneigentum mehr zu erwerben.

Der zweite führende Staat, Sparta, erwuchs auf den Grundlagen der lykurgischen Gesetzgebung. Auf wen diese immer zurückgeführt werden mag, die Tatsache bleibt: das dorische Herrenvolk im Eurotastal hatte sein Gebiet zu wesentlich gleichen Teilen unter seine Familien und in kleineren Teilen an die friedlich unterworfenen Ureinwohner verteilt. Auf dem Grunde solcher Bodenverteilung erwuchs das stolzeste Kriegergeschlecht. Der Wendepunkt der Geschichte wurde das Gesetz des Epitadeus, das die „freie" Verfügung über das Bodeneigentum durchführte. „Freier" Bodenbesitz führte hier — wie, mittelbar oder unmittelbar, noch stets — zum Latifundienbesitz auf der einen und zur Entwurzelung auf der anderen Seite. Die letzten Könige aus dem Geschlechte der Herakliden, Agis und Kleomenes, wollen durch eine grundlegende Bodenreform Sparta erneuern. Agis wird durch unehrliche Ratgeber zu halben Maßnahmen verführt, die das Volk enttäuschen; er kann von den Vornehmen ermordet werden. Kleomenes aber schuf 4000 neue Landlose. Durch alle hellenischen Gemeinden ging ein Ruf des Erwachens: ein König aus dem vornehmsten Geschlecht der Hellenen, ein siegreicher Feldherr, an der Spitze der Bodenreform! Eine Neugeburt des ganzen Hellenentums schien möglich. Da übten die reichen Schichten, die in Korinth die Führung hatten, lieber Landesverrat, als daß sie der sozialen Neuordnung zustimmten. Akrokorinth, den Schlüssel des Peloponnes, spielten sie in die Hände der Makedonier. Ihrer Phalanx erlag das durch Verrat geschwächte spartanische Heer. Allerdings, die Reichen hatten sich selbst betrogen; denn was nun folgte, war nicht „gesichertes" Genießen, sondern eine Wirrnis von Bürgerkriegen und zügellosen Tyrannenherrschaften, bis der eherne Fuß der römischen Legionen das Hellas zertrat, das seine Bodenfrage nicht hatte lösen können.

3. Rom. Die ersten Nachrichten aus der Zeit des römischen Freistaates melden von Kämpfen zwischen Patriziern und Plebejern um den Boden, der von der Gesamtgemeinde im Kampf gewonnen wurde. Den Frieden brachte ein Ausgleich — die „licinische Gesetzgebung". Niemand soll mehr als 500 Morgen vom Gemeindeland in Besitz nehmen, damit jede Familie Anteil gewinnen könne. Die Nutznießer sollten den 10. Teil der Halmfrucht, den 5. Teil der Baumfrucht der Gesamtheit steuern. Nach diesem Gesetz wurde mit Recht der Tempel der Eintracht am Fuße des Kapitols errichtet. Roms Bürger- und Bauernstand konnte nun in dem gewaltigen Ringen mit Karthago von Hannibal wohl geschlagen, aber nicht besiegt werden. Rom konnte ganz Italien unterwerfen. Aber die Eroberungen brachten Sklaven. Sklaven konnten ihre Besitzer nur „rentabel" verwenden auf weiten Landflächen. So erwuchsen die Latifundien. Das billige Sklavenkorn untergrub die Arbeit der kleinen Freien. In Etrurien gab es bald keinen Bauern mehr. Wo 150 freie Bauernfamilien gelebt hatten, war ein Großgrundbesitz mit 50 Gutsklaven. Die Zahl der waffenfähigen Mannschaft sank mitten im Frieden von 337 000 im Jahre 164 v. Chr. auf 318 000 im Jahre 135 v. Chr. Aus dieser Not erwuchs der Bodenreformkampf der hochgesinnten Gracchen. Der ältere, Tiberius, wurde von den Optimaten mit offener Gewalt erschlagen. Der jüngere, Gajus, der zuerst in der Volksgunst unangreifbar schien, wurde durch ein Mittel gestürzt, das in der Geschichte so oft seine verderblichen Wirkungen zeigen sollte: das radikale Schlagwort. Der Tribun Drusus — von den Optimaten erkauft — drängte durch maßlose Forderungen den sich stets seiner Verantwortung bewußt bleibenden Gracchen aus dem Vertrauen des Volkes. In der Wahl unterlegen, blieb ihm nur der Tod durch eigene Hand. Was unternahmen die siegreichen Optimaten gegen die 76 000 Heimstätten, die unter den Gracchen errichtet worden waren? Sie bekämpften sie nicht; mit „volksfreundlicher" Begründung „verbesserten" sie ihr Recht, indem sie alle Veräußerungs- und Verschuldungsbeschränkungen aufhoben. Der „freie" Kleinbesitz war ihnen in wenig Jahren restlos verfallen. Aber alle Gewalttat und Schlauheit betrog sich zuletzt selbst; denn nun kamen die entsetzlichen Bürgerkriege, die viele der reichsten Familien ausrotteten. Die Soldaten der Sieger wurden meist durch Landzuweisungen belohnt. Cäsar erkannte, daß freier Boden nie Heimstättenland sein könne. Er wollte seine Veteranen zu Siedlern erziehen und bestimmte, daß zunächst 20 Jahre lang die Landlose unverkäuflich sein sollten. Aber seine Nachfolger gingen bald darüber hinweg. Das wurzellos gewordene Volk verkaufte für Brot und Spiel Ehre und Freiheit, und der durch eine unglückliche Steuerfreiheit pflichtlos gewordene Boden Italiens verkam in Latifundienbesitz. Das Reich, das fast den gesamten bekannten Erdkreis umfaßte, konnte zuletzt ruhmlos ein Opfer germanischer „Barbaren" werden. Die Weltgeschichte vollstreckte das Urteil, das einst Plinius der Ältere, der große Naturforscher, gefällt hatte: „An den Latifundien verdirbt Rom und die Provinzen!"

B. Das Mittelalter.

Für den Osten Europas erscheint das Schicksal Polens, für den Südwesten das Spaniens bezeichnend. Für die Gesamtgestaltung Europas ist von entscheidender Bedeutung die Entwicklung Frankreichs.

1. Polen. Der polnische Staat war hochgestiegen unter Kasimir dem Großen, dem „Bauernkönig". Noch 1347 hatte er in den „Wislizer Statuten" sich scharf gegen alle Versuche des Adels gewandt, nach dem Tode eines „Erbschulzen" das Land unter irgendeinem Vorwande den Kindern vorzuenthalten. Aber schon sein Nachfolger Ludwig von Anjou gab, um seiner Tochter die Thronfolge zu sichern, 1374 das verhängnisvolle „Kaschauer Privileg", das Adelsland für steuerfrei erklärte. Das war das Todesurteil für den freien polnischen Bauernstand. Nun wurde es rentabel, Bauernland in Adelsland zu verwandeln; aber es wurde wirtschaftlich so gut wie unmöglich, aus steuerfreiem Adelsland steuerpflichtiges Bauernland zu gewinnen. Ein halbes Jahrhundert später, 1423, wurde dem Adel erlaubt, Schulzenland einzuziehen — „wenn sich der Schulze dem Herren gegenüber ungebührlich benähme". Das war so dehnbar, daß in den meisten Dörfern bald die größte Hufe in die Hand der adligen Herren fiel und damit der größte Anteil an der Allmende und zugleich die niedere Gerichtsbarkeit. Grundeigentum, Verwaltung, richterliche Befugnisse —

wer konnte einem Herren widerstehen, der diese drei Machtmittel in seiner Hand vereinte? 1520 erklärte auf dem Reichstag von Thorn der polnische König, daß die Krone sich nicht für zuständig halte, in die Rechte von Gutsherrn und Bauern einzugreifen — die soziale Bankerotterklärung des polnischen Königtums! Wie sich die Verhältnisse weiter entwickelten, zeigt die Tatsache, daß erst 1768 den Grundbesitzern das Recht über Leben und Tod ihrer Leibeigenen genommen werden konnte. Nach der ersten Teilung Polens waren von rund 6 400 000 Bewohnern des flachen Landes nur noch 10 000 persönlich frei. 1 000 000 waren Erbzinsbauern. Die große Mehrheit — über 5 300 000 — lebte in schwerster Leibeigenschaft. Als 1778 der Reichskanzler Zamoisky vorschlug, daß von den Söhnen eines Bauern künftig nur noch zwei leibeigen, die anderen aber frei sein sollten, wurde dieser Gesetzentwurf vom Adel mit Füßen getreten und nicht einmal zur Beratung zugelassen. Ebenso wurde jede Steuerreform abgelehnt: „Der Adel habe mit der Muttermilch die Überzeugung eingesogen, daß ein polnischer Edelmann niemals Steuer zu zahlen habe.“ Ein solches Bodenrecht mußte für jedes Volk früher oder später den Untergang bedeuten.

2. Spanien. Wie konnte ein Staat wie Spanien so schnell aus glänzendster Höhe in tiefstes Elend sinken? In den 700jährigen Kämpfen gegen die Araber war das Volk erstarkt; alles neugewonnene Land fiel an die Volksgemeinschaft. Ihr Vertreter, der König, vergab es gegen die Verpflichtung, dafür alle öffentlichen Lasten, besonders die des Kriegsdienstes, zu tragen. Aber als 1492 die letzte maurische Feste, Granada, gefallen war, als in 12 Jahren die Einnahmen ums Sechsfache stiegen, ließ sich die spanische Krone zu dem verhängnisvollen Entschluß verführen: Adelsland ist steuerfrei! Die Steuerpflicht jedes Landstückes erlosch, wenn es an einen Adligen fiel. In kürzester Zeit war die Latifundienbildung vollzogen. Ganz Andalusien gehörte in der Hauptsache fünf „Herren“. Manche „Granden“ hatten 30 000 Pächter und Tagelöhner. Dem Großgrundbesitz war Schafzucht bequemer und gewinnreicher als Ackerbau, zumal seine politische Machtstellung den Schafherden weittragende Vorrechte errang. Wandernde Schafherden hatten überall freien Durchgang; sie vernichteten Ernten, Weinreben, Wälder. Die fruchtbarsten Gebiete wurden zu Wüsten. Es half nicht, daß 1610 jedem der Adel versprochen wurde, der sich in den Kernprovinzen der Feldarbeit widmete. Der Staat, der noch ums Jahr 1550 Getreide ausgeführt hatte, konnte bald seine Kinder nicht mehr ernähren. Soweit sie nicht in der Neuen Welt rasches Glück zu erjagen versuchten, verfielen sie solchem Elend, daß freie Spanier sich freiwillig zum Galeerendienst, der Zwangsarbeit der Verbrecher, anboten. Die Einwohnerzahl sank schnell. Der sozialen Not gegenüber versagten alle künstlichen Mittel, wie Steuerbefreiungen bei Kindersegen. Ums Jahr 1500 hatte Spanien 11 Millionen Einwohner, 1598, beim Tode Philipps II., noch 8 Millionen, um 1700 nur noch 5,7 Millionen. Alle Goldschätze von Mexiko und Peru konnten das eine unglückliche Gesetz von der Steuerfreiheit des Adelslandes nicht wettmachen. In der Not schuf Philipp II. die „Alcavala“, eine Steuer von 10% des Wertes bei jedem Umsatz. Solche Steuer mußte jeden Gewerbefleiß und Handelsgeist tödlich bedrohen. Sie zumeist trieb die Niederlande zum Abfall. Spaniens Weltmachtstellung war verloren.

3. Frankreich. Auch hier war die wichtigste staatliche Last, die Verpflichtung zum Kriegsdienst, mit dem Bodenbesitz verknüpft. Kleine Grundbesitzer, die dem Kriegsdienst entgehen wollten, gaben ihr Land einem großen Herrn und nahmen es von ihm zu Lehen. Für die Vertretung im Kriegsdienst mußten sie ihm die „taille“ zahlen, auch als die Umwandlung der Heere den persönlichen Kriegsdienst der Herren aufhob. 1438 traten die Generalstände dem Könige diese Steuer ab, um die Kosten für ein Söldnerheer aufzubringen. Der Adel besaß $^1/_3$ des französischen Bodens, die Kirche fast $^1/_{10}$. Beide waren nicht „taillable“. Die „taille“ wurde verschieden veranlagt. Wo sich Selbstverwaltungsorgane erhalten hatten, wie in der Provence, Languedoc, Bourgogne, Bretagne, wurde die Steuer als „taille réelle“, d. h. nach dem Bodenwert erhoben. Hier hätte die Möglichkeit einer durchgreifenden Reform gelegen, die aber von den bevorrechteten Ständen verhindert wurde. Im größten Teil des Reiches wurde die Steuer vom Ertrag, also vom Einkommen, genommen, wodurch die Lebenshaltung der Landbevölkerung auf das niedrigste Maß heruntergedrückt wurde. Wer „taillable“ war, war gewöhnlich auch „corvéable“, d. h. zu staatlichen Frondiensten verpflichtet. Dazu kamen Feudallasten aller Art. In der Nacht vom 4. August 1789 hat der Adel Frankreichs auf 150 besonders aufgezählte Rechte solcher Art ver-

zichtet. Als die Geldwirtschaft einsetzte, begann die planmäßige Zerstörung der Allmende. Das Gemeindegrundeigentum der französischen Dörfer, Wald und Weide, hörte auf, „die gute Mutter zu sein, die den kleinen Bauern mit Holz und sein Vieh mit Futter versorgte". Da die Arbeit keinen freien Zutritt zum Boden mehr hatte, mußte die Grundrente steigen, der Arbeitslohn sinken. 1 ha Ackerland kostete 1725 durchschnittlich 265 Fr., 1775 schon 515 Fr. Der Jahreslohn für ländliche Tagelöhner aber, der unter Heinrich IV. etwa 570 Fr. betragen hatte, fiel unter Ludwig XVI. auf 410 Fr. **Fast $^1/_3$ des anbaufähigen Landes blieb unbestellt.**

Es war einer der ersten Feldherren Frankreichs, der die nationale-Gefahr solcher sozialen Entwicklung erkannte. Marschall Vauban schlug ums Jahr 1700 in einer Denkschrift: „Dîme royale", eine einzige Steuer vor, den Königszehnten, die alle tragen sollten. Ludwig XVI. entließ ihn in Ungnade; die Denkschrift wurde vom Henker verbrannt. — Das Unrecht blieb, und das Elend aus ihm wuchs; aber es wurde nach außen vielfach verdeckt durch das „Blühen" der Ausfuhrgewerbe. Ihr Wert stieg von 106 Millionen Fr. im Jahre 1720 auf 354 Millionen im Jahre 1788. Bordeaux wurde der erste Hafen des Festlandes. Mit diesem Ergebnis betrogen sich viele verantwortliche Stellen über die wirtschaftlichen Mißstände, die unter der langen Regierung Ludwig XV. immer gefährlichere Formen annahmen. Aus dieser Not entstand die Wissenschaft der Volkswirtschaft. Als ihr Begründer muß Quesnay gelten, der Leibarzt des Königs und der Pompadour. Er schuf die erste volkswirtschaftliche Schule, die der Physiokraten. Sie schieden die Bewohner jeden Staates in drei Klassen: die produktive, die besoldete und die disponible. „Produktiv" seien allein die Bodenbebauer. Ihre Arbeit allein ergebe ein Mehr über das, was während der Arbeit verbraucht werde. „Besoldet" müssen von dieser Klasse alle werden, die notwendige Kulturarbeiten verrichten: Beamte, Lehrer, Handwerker, Kaufleute. Die einzige Klasse, die ohne eigene Arbeit lebe, sei die der Bodeneigentümer, die den Überschuß aus der Bodenarbeit als Pacht oder Zins erhebe. Diese Klasse wäre stets im Interesse der Gesamtheit „disponibel". Sie müsse deshalb alle nötigen Dienste für die Gesamtheit versehen, entweder persönlich oder durch Steuerzahlung. Die „einzige unmittelbare Steuer" müsse deshalb die Grundrente erfassen. Sie sei die Anerkennung des Miteigentums der Gesamtheit an jedem einzelnen Bodenstück innerhalb der Staatsgemeinschaft und deshalb eigentlich gar keine Steuer. — Diese Lehre gewann viel Anhang in den Bildungsschichten, zumal als der hervorragendste Schüler Quesnays, Turgot, von Ludwig XVI. zum Finanzminister berufen wurde. Aber die Königin haßte den Reformminister, der auf Sparsamkeit auch bei Hofe drang. Der hohe Adel erklärte sich gegen den „Neuerer". Und das Volk? Es ließ sich durch radikale Schlagworte zum „Mehlkrieg" aufhetzen. Die Entscheidung fiel, als Turgot die Grundwertsteuer von allen forderte. Am 12. Mai 1776 entließ der König in Ungnade den Mann, der durch eine ehrliche Reform vielleicht die Revolution hätte verhindern können. Zunächst feierten die 21 500 Grundbesitzerfamilien Frankreichs den Sieg als „ein gutes Geschäft"; denn sprunghaft stiegen die Preise für den Boden, der nun von der Besteuerung befreit blieb. Der Durchschnittspreis für 1 ha ging von 575 Fr. im Jahre 1775 auf 764 Fr. im Jahre 1785 in die Höhe. Aber wie schnell zerstob dieser Selbstbetrug! Es kam der Umsturz, die Enteignung, das Blutgerüst. Die Revolution erschloß dem landlosen und landarmen Volke den Zugang zum Boden, und Anteil an dem Boden seines Vaterlandes war es, der die französischen ungeschulten, schlecht bewaffneten Heere unbesiegbar machte. Jeder einzelne wußte, wofür er kämpfte. Und auch als die Bourbonen 1815 zurückkehrten, konnten sie es nicht wagen, die Landverteilung rückgängig zu machen.

C. Die Neuzeit.

1. England, das Mutterland der modernen Industrie, brauchte „willige Hände", landlose Arbeiter; deshalb wurde hier der Kampf gegen das Gemeindeland, diese große Reserve aller Landlosen und Landarmen, früh aufgenommen. Man schätzt die Parlamentsbeschlüsse mit diesem Ziel seit dem Regierungsantritt Georgs II. (1727) auf über 4000. Allein unter der Regierung Georgs III. (1760—1820) wurden 6 Millionen „acres" Gemeindeland dem Großgrundbesitz überantwortet. Als nach der Niederwerfung Napoleons die englische Textilindustrie neu aufblühte und der

Wollpreis in die Höhe ging, berechnete der Großgrundbesitz, daß es gewinnbringender sei, Schafe anstatt Menschen auf dem Boden zu haben. Die Herzogin von Sutherland war in der englischen Gesellschaft eine beliebte Förderin aller Wohlfahrtsbestrebungen. Das hinderte sie nicht, zwischen 1814—1820 etwa 15 000 Menschen, die auf „ihrem" Boden als Pächter saßen, zu kündigen, sie mit Gewalt vertreiben und ihre Häuser niederbrennen zu lassen. Sie setzte dafür 39 Schaffarmer mit wenigen Knechten an. Die entwurzelten Menschen wanderten in das Fabrikproletariat der Industriestädte. Aus ihm erwuchs die erste große Arbeiterbewegung der neuen Zeit, die Chartistenbewegung (1830—1850). In ihr wurde der Gegensatz O'Brien und O'Connor bedeutsam. O'Brien forderte ein neues Bodenrecht, O'Connor rief unter Ablehnung der „Prinzipienreitereien" zu „praktischer Arbeit" auf. „Natürlich" siegte O'Connor. 42 000 Arbeiter ließen sich 1847 für Heimstättenkolonien als Genossen eintragen. Aber ohne ein neues Bodenrecht, das Heimstätten auf billigem Boden ermöglichte und sicherte, mußten alle Versuche scheitern. O'Connor starb im Wahnsinn. Der Zusammenbruch der praktischen Versuche nahm der Bewegung ihre beste Kraft. O'Brien verkam in Armut. — 1848 ließ John Stuart Mill, der in der angelsächsischen Welt als der größte Vertreter der nachklassischen Nationalökonomie gefeiert wird, sein Hauptwerk erscheinen: „Grundsätze der Volkswirtschaftslehre". Er lehnt ein schrankenloses Eigentum am Boden gerade aus dem Begriff des Eigentums ab. Mill hielt die Frage für so wichtig, daß er 1871 die erste Kampforganisation für Durchführung der Bodenreform gründete, die zwar nach seinem Tode ihren Einfluß verlor, aber doch mit ihren Gedanken weiterwirkte.

Eine besondere Bedeutung gewann die Bodenfrage in Irland, dessen Volk im eigenen Vaterlande zum rechtlosen Mietling erniedrigt war. Hier hat der katholische Bischof Nulty von Meath am 2. April 1881 in einem Rundschreiben Geistlichen und Laien die Bodenreform als eine sittliche Notwendigkeit vorgelegt. Neben dem irischen Priester steht der englische Naturforscher Alfred Russel Wallace, der in seinem 70. Lebensjahr die Erfahrungen seines Lebens zusammenfaßte in der Schrift „Die Bodenreform — ihre Notwendigkeit und ihre Ziele" und 1882 eine Bodenreformorganisation ins Leben rief, die er bis zu seinem Tode leitete. — In die praktische Politik wurde die Bodenreform eingeführt von dem Minister, der nach langer Pause zuerst wieder die liberale Partei zum Siege führte: Campbell Bannerman. Er erklärte am 20. April 1907: „Unsere Aufgabe ist es, den Boden unter ein Recht zu stellen, das seine Erschließung der Arbeit erleichtert und seinen Ertrag aufs höchste steigert. Wir sind entschlossen, die Bodenreform durchzuführen, ohne Überstürzung, aber ohne Zaudern." Auch sein Nachfolger, Asquith, stellte die Bodenfrage in den Mittelpunkt seiner sozialen Reformarbeit. Ihr leidenschaftlichster Wortführer wurde Lloyd George, der gerade dadurch das Vertrauen des englischen Volkes in einem Maße gewann, wie kaum ein Staatsmann vor ihm. Wie weit die Anklagen berechtigt sind, die die Bodenreformer Englands heute gegen den siegreichen Minister erheben, daß er seine alten Ideale verleugne, darüber ist ein abschließendes Urteil noch nicht möglich. Immer ist ja für England zu beachten, daß für die Tatkräftigsten und Tapfersten seiner Armen sich über See ein weites Feld der Betätigung eröffnete: Frei-Land im weitesten Umfange. Lange Zeit war das bedeutendste Gebiet Nordamerika. Aber auch dort wird der Boden schnell monopolisiert, und es ist kein Zufall, daß gerade in diesem Lande der angelsächsische „Prophet" der Bodenreform erstand: Henry George (1839—1897). Schiffsjunge, Goldgräber, Buchdrucker, Redakteur, Gasinspektor — so gehört er zu den ganz wenigen großen Wegweisern der Volkswirtschaft, die ihre Lehre wirklich aus der Tiefe des Volkes herausgeschöpft haben. Sein Hauptwerk „Progress and poverty" gewann schnell eine weite Verbreitung und wurde in alle Kultursprachen übersetzt. Es vertritt den Gedanken der „Single Tax", nach dem die Bodenfrage am sichersten und leichtesten gelöst werde durch eine „einzige Steuer", die die Grundrente zum Eigentum der Gesamtheit mache, dadurch jede Versuchung zum Mißbrauch mit dem Boden ausschließe, jeder Arbeit zu ihm freien Zutritt sichere und damit jede Ausbeutung verhindere. — Am meisten praktische Erfolge hat diese Lehre in Australien gewonnen. Ein Selbstverwaltungsgebiet nach dem andern nimmt sie ganz oder doch wenigstens in der Hauptsache an. So die Stadt Sidney noch im Jahre 1917.

2. Rußland. Das Wort, das den Schlüssel zum Verständnis russischen Lebens bildet, das Wort „Mir", bedeutet ein dreifaches: Welt — Friede — Bodeneigentum der Gemeinde. Das Bauern-

befreiungsgesetz von 1861 erklärt als „Mir“ „diejenige alt hergebrachte Nutzungsart, bei welcher das Land durch Gemeindebeschluß nach Seelen oder nach einem anderen Maßstab verteilt wird; die für den Nießbrauch des Landes auferlegten Verpflichtungen aber unter gemeinsamer Haftung getragen werden.“ Die Mir-Verfassung schloß Verschuldung und dauernde Veräußerung aus. Fast jede russische Familie hatte unverlierbaren Anteil am „Mütterchen“ Erde. Die Volksvermehrung war bei solchen Verhältnissen außerordentlich. Von 1871—1910 stieg sie in Rußland um 120%, in Deutschland nur um 60%. Aber gerade die Bevölkerungsvermehrung verschärfte die Mängel der alten Art der Mir-Verfassung. Ihr wichtigster war die zu häufige Verteilung der Landstücke. Der „Seelenanteil“ war durch die Volksvermehrung von 1861—1900 um die Hälfte gesunken. Die nötige intensive Bewirtschaftung konnte aber nicht geleistet werden, wenn die Verteilung zu häufig erfolgte. Aus diesen Fehlern entsprangen zwei Strömungen. Die eine wollte das Wesen der Mir-Verfassung erhalten, sie nur ausbauen und reformieren, die andere wollte sie aufheben. Der Wortführer der ersten wurde Leo Tolstoj, der noch am 16. Januar 1902 einen offenen Brief an den Zaren schrieb:

„Durch Gewaltmaßregeln kann man ein Volk bedrücken, aber nicht regieren. Das einzige Mittel, ein Volk wirklich zu regieren, besteht gegenwärtig nur darin, daß man an die Spitze der aus Finsternis zum Licht strebenden Volksbewegung tritt und das Volk den nächsten Zielen entgegenführt. — Ich glaube, daß unbeschränktes Bodeneigentum in unserer Zeit ein ebenso schreiendes offenkundiges Unrecht ist wie die Leibeigenschaft vor fünfzig Jahren. Ich glaube, daß die Durchführung der Bodenreform das russische Volk in hohem Maße unabhängig machen und dem Wohlstand und der Zufriedenheit entgegenführen wird.“

Die Stimme des „Schwärmers“ aber verhallte gegenüber der Großgrundbesitzerpartei, die sich willige Landarbeiter sichern wollte, und des Industrie- und Handelskapitals, das Proletarier brauchte, d. h. Arbeiter ohne jeden Rückhalt am gemeinsamen Bodeneigentum. Noch 1905 waren im Moskauer Gouvernement von den Industriearbeitern 94% „Bauern“, d. h. Menschen, die in irgendeinem russischen Dorf im Notfall stets eine Heimstätte als Grundlage freier Arbeit hatten. Die erste Verfassung nach den Stürmen von 1904—1905 hatte dem russischen Dorf gerechte Vertretung in der Reichsduma ermöglicht. Als Stolypin die Auflösung des „Mir“ vorschlug, um in einer „besitzenden“ Bauernschaft eine besonders staatserhaltende Klasse der Bevölkerung zu schaffen, lehnte die erste und die zweite Duma diese Anträge ab. Es bedurfte eines Staatsstreichs, der die Bauern entrechtete, um in der dritten Duma das Gesetz vom 14. Juni 1910 zu schaffen, das schon einem Fünftel der Wirte in jedem Dorfe das Recht gab, aus der Feldgemeinschaft auszuscheiden. Es geschah in erhöhtem Maße, was bei der Aufhebung der Allmende in Deutschland geschehen war: die Kleinbauern, die den Vorgang oft gar nicht verstanden, überließen ihre Anteile in der Schenke dem Dorfwucherer, der auf diese Stunde schon gewartet hatte. Bis zum 1. Mai 1913 waren bereits rund 580 000 Kleinbauern landlos, „e-lend“ geworden. Die Versuche, in Sibirien Neuland zu erschließen, erlahmten bald. 1908 gingen noch rund 665 000 Bauern über den Ural, 1912 nur noch 201 000. In den Kernprovinzen Rußlands kam es zu den schwersten Erschütterungen. Diese Stimmung benutzten die Kriegstreiber, um die Bauern mit Neuland in Deutschland und Österreich zu locken. Da kam die Niederlage, und die schon vielfach ausgesuchten Wohnsitze in Ostpreußen und Galizien entrückten der russischen Bauernsehnsucht. Ein Zar aber, der seinen Kindern nicht Land zu geben vermag, kann nicht von Gottes Gnaden sein. Und so fanden bald die Stimmen Gehör, die auf den Großgrundbesitz in Rußland selbst hinwiesen, wo allein 40% der Gesamtfläche des russischen Landes der Krone gehörten, ganz abgesehen von den Millionen Hektar der Großgrundbesitzer. Dazu kam die Wohnungsnot in den Industriestädten, wo „schlaue“ Unternehmer billige, zum Teil chinesische Arbeiter in die Wohnungen gelegt hatten. Im März 1917 erhoben sich die obdachlos gewordenen Männer und Frauen in Petersburg und Moskau, und die Bauernsoldaten machten mit ihnen gemeinsame Sache unter der Losung: „Land und Frieden“. Zunächst wurde der Führer der Bauernpartei, der „Mühseligen“, Kerenski, der Abgott der russischen Massen. Aber als er unter dem Einfluß des französischen und englischen Großkapitals zögerte, Frieden und Land zu geben, konnte die bis dahin kleine verfolgte Schar der Bolschewiki die Herrschaft an sich reißen. Am 27. Oktober 1917 rief ihr Führer Lenin zum Kampfe auf, indem er die Arbeiter- und Bauernsoldaten darauf hinwies, daß sie bisher kein Land erhalten

hätten. Am 7. November 1917 siegten die Bolschewiki in den Hauptstädten, und am 8. November bereits erschien das Dekret, das Großgrundbesitzerland wie alle Kron- und Kirchenländereien mit dem gesamten Inventar in die Verfügung der Landkomitees und Kreisbauernräte stellte bis zur „grundlegenden" Versammlung. Diese trat am 18. Januar 1918 zusammen. Sie hatte aber keine bolschewistische Mehrheit, sondern eine bodenreformerische, und ihr Führer, Viktor Tschernoff, wurde zum Präsidenten gewählt. Mit 237 gegen 146 Stimmen lehnte die Versammlung eine Erklärung der Bolschewisten ab. Als diese den Saal verließen, nahmen die Zurückgebliebenen einstimmig zwei Entschließungen an, eine für den Frieden, die andere für die Durchführung der Bodenreform. Dann wurde die Versammlung von den Bolschewisten mit Waffengewalt gesprengt. — Das Geheimnis der bolschewistischen Macht liegt im russischen Dorf. Die Bauern umfassen etwa 85% der Bevölkerung. Sie haben durch die Bolschewiki alles Land des Großgrundbesitzes, der Krone, der Kirche erhalten; dadurch haben sich die Seelenanteile des einzelnen fast verdoppelt. Wenn nun feindliche Heere vorrücken, so braucht Lenin nur durch das russische Dorf zu schicken: „Die Herren kommen, die euch euer Land wieder nehmen wollen." Dann erheben sich die russischen Bauernsoldaten und sind unbesieglich. Sie kämpfen nicht für irgendeine Theorie, sondern für die Scholle, die sie und ihre Kinder ernähren soll. Der Gedanke, daß Bolschewistenherrschaft Land für Landarme und Landlose bringt, ist das Zauberwort, das die entrechteten Massen des Ostens gläubig nach Moskau sehen läßt, das in Polen und Litauen, in Lettland und Estland, in Rumänien und auf dem Balkan der „dritten Internationale" (die sich um Moskau schart), Anhänger wirbt. Und wenn in den letzten Dezembertagen 1920 eine große Mehrheit der französischen Sozialistenpartei sich für Moskau entschied, so war es bezeichnend, daß gerade die Gruppen, die Landarbeiter und Kleinbauern umfaßten, den Ausschlag für den Bolschewismus gaben.

II. Die deutsche Entwicklung.

1. Bis zum Dreißigjährigen Krieg. Beim Eintritt der Germanen in das Licht der Geschichte — Cäsar, Tacitus — steht der Boden unter dem Obereigentum der Markgenossenschaft. Und als im Mittelalter sich germanische Rechtsgedanken und biblische Auffassung vereinten, entstand das Lehnswesen, das jedes Bodeneigentum auf die Gesamtheit zurückführte. Von seinem Vertreter, dem Herzog oder König, wurden die Anteile am Boden ausgegeben, aber stets nur gegen bestimmte Verpflichtungen. Auch in deutschen Städten, in denen es nur freie Leute geben konnte — „Stadtluft macht frei" —, wurde der Boden nur zum Gebrauch ausgegeben. Wer ihn binnen bestimmter kurzer Frist nicht bebaute oder abgebrannte Gebäude nicht wiedererstellte, verlor jedes Besitzrecht daran.

Bestimmend für das Bodenrecht wurde auch die größte soziale Tat des deutschen Volkes, die Ostlandsiedlung. Niemand brauchte sich im alten Lande unbilligem Drucke zu fügen, solange die Zuversicht bestand, die durch das alte Lied hindurchklingt: „Nach Ostland wollen wir reiten ... da finden wir besseren Ort." Etwa die Hälfte des heutigen Reichsgebietes ist Siedlungsland. Solches Bodenrecht hat etwa von 1000—1400 trotz fast unaufhörlicher Fehden unserm Volke eine Lebenshaltung ermöglicht, deren Höhe wir uns kaum vorstellen können. Der Lohn der ungelernten Arbeiter bestimmt die Lebenshaltung aller anderen Volksschichten, die sich auf dieser Grundlage aufbaut. Ums Jahr 1480 verdiente ein Tagelöhner in Sachsen wöchentlich 6—8 Groschen, während ein Schaf 4 Groschen, ein Paar Schuhe 2 Groschen kosteten. Im Fürstentum Bayreuth betrug der Tagelohn eines landwirtschaftlichen Arbeiters 1464 täglich 18 Pfennig, während 1 Pfund bestes Rindfleisch 2 Pfg. kostete. Noch zeugen die Dome, Münster, Rathäuser und Zunftgebäude von jener ersten Blütezeit deutscher Volkswirtschaft. Dann kam die große Wandlung. Die Ostlandsiedlung stockte nach dem Übertritt der Litauer zum Christentum und dem Unglückstage von Tannenberg, der die Kraft des Marienordens, der Vorhut des Deutschtums im Osten, brach. Es kamen die neuen Erfindungen, namentlich die des Schießpulvers, die das Kriegswesen umgestalteten und die Ritter zu Gutsbesitzern werden ließ. Es kam die Geldwirtschaft, durch die Entdeckung Amerikas krankhaft gesteigert. Eine Preisrevolution trat ein, wie sie erst in unseren Tagen wieder in ihren umgestaltenden Wirkungen verständlich wird. In dieser Zeit wachsen die Bestrebungen der Herren,

ihren Grundbesitz zu vermehren, namentlich den deutschen Dörfern ihr Gemeindeland zu nehmen. Das Landvolk fühlt die wachsende Not; es erhebt sich im Bauernkrieg. In der Mitte seiner Forderungen steht: „Wälder, Wiesen und Äcker, die Gemeindeeigentum gewesen sind, sollen der Gemeinde wieder zufallen." Der Aufstand wurde in Blut erstickt. Der Reichstag zu Augsburg 1555 erließ einen Abschied, den römische Juristen bald dahin auslegen konnten, daß das bloße Dasein eines Bauern in Deutschland schon den Beweis für seine Unfreiheit bedeute. Und dann kam der Dreißigjährige Krieg, der wie ein blutiger Strom deutsche Geschichte scheidet.

2. Brandenburg-Preußens Aufbau. Daß aus den deutschen Trümmern Brandenburg-Preußen in die Höhe stieg, ist nicht zum letzten seiner Bodenpolitik zu danken. Für die verwüsteten Städte wurde entscheidend das Edikt des Großen Kurfürsten von 1667:

„Weil Wir vernehmen, daß viele . . . darüber abgeschrecket werden, weil ihnen die wüsten Stellen nicht umbsonst gegeben, sondern theuer angeschlagen, also verordnen Wir hiermit allen und jeden, so aufbauen wollen, die wüsten Stellen frey umbsonst und ohne einiges Entgelt zu geben . . . Es wäre denn, daß etwann noch Leute vorhanden, denen solche wüsten Stellen zugehöreten, und dieselben wieder anbauen wollten, auf welchen Fall sie billig vor anderen den Vorzug hätten, welche aber auch bald, und zwar zum längsten in einem halben Jahre zum Bau wirklich tun sollten, widrigenfalls sie ihres daran habenden Rechtes verlustig und die Stelle dennoch demjenigen, der solche alsofort wird bebauen wollen, umbsonst gegeben werden soll."

Damit war jeder Mißbrauch mit dem Wohnboden ausgeschlossen und eine große städtische Heimstättenbildung ermöglicht auch für die, denen der Krieg alles genommen hatte. Auf gesundem Bodenrecht konnten die verwüsteten Städte — wie Magdeburg — bald neu erstehen. Namentlich Berlins Einwohnerzahl stieg schnell. Sie betrug 1618: 8000, 1688: 18 000, 1709: 55 000, 1740: 90 000. Die Miete blieb billig. 1710 zahlte man im Durchschnitt 12 M. auf den Kopf. Durch ihre kleinen Häuser mit den großen Gärten wurde Berlin die einzige Großstadt Europas, in der die Geburten die Sterbefälle überstiegen. Auf dem flachen Lande ist auch in Preußen ein Mißbrauch mit dem Boden durch die Herren eine Quelle schwerster Bedrückung geworden; nie aber hat die Adelsherrschaft schrankenlos Platz greifen können. Am lehrreichsten ist ein Blick auf das polnisch-preußische Grenzgebiet. Ostpreußen war von 1525—1660 polnisches Lehen. Kein Wunder, wenn die polnische Steuermoral der Herren mächtig werden konnte. Als Friedrich Wilhelm I. für das flache Land den General-Hufenschoß durchführen wollte, schickte er den Grafen Truchseß zu Waldburg nach Ostpreußen. Dieser viel angefeindete Mann urteilte über die enge herrschende Schicht:

„Je reicher, einflußreicher einer sei, je enger er zu der herrschenden Adelsclique gehöre, desto weniger zahle er von der de jure auf ihn entfallenden Steuersumme."

Der Marschall der Stände Preußens, Graf Dohna, erhob Einspruch und erklärte, daß bei Durchführung der Grundsteuer „Tout le pays sera ruiné" (das ganze Land wird ruiniert werden). Da gab der König die aus vier Sprachen zusammengesetzte und im Grunde doch sehr deutsche Antwort:

„Tout le pays sera ruiné? Nihil kredo (ich glaube nichts), aber das kredo (glaube ich), daß die Junkers ihre Autorität Nie pozwalam (die polnische Veto-Formel) wird ruinieret werden. Ich stabilire die Souveränetät wie einen Rocher de Bronce (Erzblock)."

Als die Reform endlich durchgesetzt werden konnte, mußte der Adel zum Teil sechs- und mehrmal so viel Steuern zahlen als früher. 34 681 bisher überhaupt verschwiegene Hufen Adelsland konnten nun der Steuerpflicht mehr unterworfen werden.

3. Der Boden als Ware. a) Auf dem Lande. Es ist hier nicht der Ort, die Entartung des Merkantilsystems zu schildern, den „Staatssozialismus des absoluten Fürstentums", der dahin führte, daß allein das Beamtentum denken, ordnen, regeln durfte, der im Bürgertum allen Selbstwillen unterband, und dessen Geist auch die Erbuntertänigkeit auf dem Lande so stützte, daß sie trotz aller einzelnen Reformanläufe im wesentlichen ungebrochen blieb. Erst die nationale Katastrophe von Jena und Tilsit, die aus jenen sozialen Mißständen entsprang, brachte die Wendung. Jetzt wurden die Gedanken des Freiherrn vom Stein, der vorher in Ungnade wegen seines Reformeifers entlassen worden war, durchgeführt. 1807 erschien das „Edikt, betr. den erleichterten Gebrauch des Grundeigentums". Aber die Freiheit des Bodeneigentums sollte ihre Grenzen in seinem

Wesen haben. Freiherr vom Stein erklärte: „Wie ein Soldat sein Gewehr nicht ins Pfandhaus tragen darf, so darf auch ein Bauer seinen Acker nicht verschulden.“ Das „Edikt, die Regelung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse betreffend vom 14. September 1811“ sah eine Verschuldungsgrenze bei 25% des Wertes der Bauerngüter vor. Der hervorragendste Verwaltungsbeamte der Steinschen Schule, der preußische Oberpräsident von Schön, war zunächst für volle Freiheit des Bodenbesitzes gewesen; aber die Erfahrung hatte ihn bald bekehrt. Er forderte die Ausdehnung der Verschuldungsgrenze als Sicherung des Kleinbesitzes gegen Überschuldung auf allen bäuerlichen Grundbesitz. Die Staatsregierung schloß sich seinen überzeugenden Vorschlägen an: Sie hatte aber nicht die Kraft, gegen den Widerstand der „maßgebenden“ Kreise ihren Beschluß durchzuführen, und so blieb die Verschuldungsgrenze eine unglückliche Halbheit, nur auf die 45 000 Bauernhöfe beschränkt, die nach den Regulierungsgesetzen von 1811/16 zu freiem Eigentum gegeben waren, während es in den preußischen Ostprovinzen insgesamt über 250 000 Bauernhöfe gab. Die Bauernstellen mit Verschuldungsgrenzen waren natürlich schwerer zu beleihen und schwerer zu verkaufen als die ohne Verschuldungsgrenze, zumal die preußische Regierung ihr in der „Deklaration“ vom 29. Mai 1816 gegebenes Versprechen auf Errichtung eines „Kreditinstituts zur Bepfandgebung bäuerlicher Güter“ niemals eingelöst hat. Eine Kabinettsorder vom 29. Dezember 1843 hob die Verschuldungsgrenze auf.

Aus der gleichen Auffassung entsprang die Aufhebung der Erbpacht am 2. März 1850 und der Kampf gegen das gemeinschaftliche Grundeigentum der Landgemeinden, zumeist in Nord- und Ostdeutschland. Besonders verheerend ist für Preußen die Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. Juni 1821 geworden. Wo preußische Bauern, wie in Westfalen, sich weigerten, das treubewahrte gemeinsame Erbe ihrer Väter zu teilen, wurden Hunderte in die Gefängnisse geworfen. Im Königreich Hannover wurden von 1834—54 rund 1 900 000 Morgen Gemeindeland in Privateigentum verwandelt. Die Menschen, die auf dem Dorfe „nichts mehr zu teilen hatten“, denen die Möglichkeit genommen war, aus dem Gemeindewald Holz zu gewinnen, auf der Gemeindewiese ein Stück Vieh zu füttern, verließen das Dorf. Dazu benutzte der Großgrundbesitz den billigen Kredit in seinen „Landschaften“, um die Bauern planmäßig aufzukaufen. So entzog er von 1816 bis 1859 nach amtlicher Berechnung allein in der Provinz Preußen 3241 spannfähige Besitzungen mit über 75 000 ha Flächeninhalt dem Bauernstand. Insgesamt sind in den östlichen preußischen Provinzen von 1811—1860 mehr als 1 000 000 ha Land dem Bauerntum zugunsten des Großgrundbesitzes verloren gegangen. Wie die Verhältnisse sich vielfach gestalteten, hat Fritz Reuter in seinem „Kein Hüsung“ ergreifend geschildert, zugleich auch den Ausweg, der vielen als einzige Rettung erschien: die Auswanderung. Im 19. Jahrhundert haben über 5 400 000 Deutsche, zumal die tatkräftigsten und tapfersten, ihr Vaterland verlassen, um im Ausland Freiland zu suchen. Fast $^9/_{10}$ von ihnen wandten sich nach den Vereinigten Staaten von Amerika. Und es liegt ein Stück geschichtlicher Gerechtigkeit darin, daß es die Enkel derer waren, die auf deutschem Boden „kein Hüsung“ finden konnten, die in dem Weltkrieg die Entscheidung gegen das alte Deutschland brachten. Von den amerikanischen Offizieren, die in Trier einrückten, sollen 40% deutschamerikanischer Abkunft gewesen sein. Neben die Auswanderung trat die Abwanderung. In den letzten Friedensjahren verließen allein in Preußen Tag für Tag mehr als 600 Menschen die Landwirtschaft, um in die Städte (Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern) zu wandern: im Jahre rund 220 000. Auswanderung und Abwanderung aber sind am stärksten dort, wo die Bevölkerung am schwächsten ist. Und das ist das Land der großen Güter. Es gibt Großgüterbezirke östlich der Elbe, die 1910 weniger Einwohner zählten als 1871! Es gibt Gutsbezirke, die im Kreisdurchschnitt 20—30, ja 4—12 Einwohner auf den Quadratkilometer zeigten, d. h. ungefähr soviel wie die sibirische Steppe. Kreise mit kleinbäuerlichem Charakter zählen dagegen 60—100 Einwohner auf den Quadratkilometer. Freiherr von Gayl, der Direktor der ostpreußischen Landschaft, hat schon auf dem Bodenreformtag 1912 erklärt: „Wenn unsere Bevölkerung so weiter zerrinnt, kommt der Zeitpunkt, wo wir die Fahne nicht mehr halten können im Sturm, der aus Osten weht.“ Wo deutsche Menschen deutsches Land räumen, treten Volksfremde an ihre Stelle. Die Zahl der Wanderarbeiter — zumal der polnischen — wuchs von Jahr zu Jahr. 1908 beschäftigte die deutsche Landwirtschaft rund 265 485 ländliche Wanderarbeiter, 1914 schon 436 736. Bereits 1910 waren z. B. in der

Provinz Sachsen von allen im Großgrundbesitz arbeitenden Kräften fast die Hälfte (49,6%) ausländische Arbeiter. Es ist eine alte geschichtliche Erfahrung, daß auf die Dauer die Schicht lebt und wächst und endlich herrscht, die durch ihre Arbeit in unmittelbarer Verbindung mit der Erde bleibt.

b) In den Städten. Wie bewährte sich das Warenrecht am Boden nun dort, wohin die Massen sich namentlich nach 1871 immer schneller drängten, in den Städten? Ihre Einwohnerzahl wuchs von 1871—1910 von 14,79 auf 39,10 Millionen, während die Bevölkerung in den Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern von 26,22 Millionen trotz der allgemeinen Volksvermehrung auf 25,80 Millionen fiel. Im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung bedeutet dies ein Sinken von 64 auf 40%, während die städtische Bevölkerung von 36 auf 60% stieg. Noch auffälliger war das Wachsen der Großstädte, d. h. der mit mehr als 100 000 Einwohnern. Ihre Bewohnerzahl, die 1871 noch nicht einmal 5% betrug, umfaßte 1910 schon über 21%. Welche Lebensmöglichkeiten bereitet nun das Warenrecht des Bodens dieser an Zahl, Bedeutung und Einfluß stets wachsenden Schicht unseres Volkes? In erster Reihe antwortet darauf ein Blick auf die Wohnungen, die ja über das gesundheitliche und sittliche Leben der Familie wesentlich entscheiden. Greifen wir nur ein Zahl heraus: Das „Statistische Jahrbuch deutscher Städte" faßt den Begriff der Übervölkerung allzu bescheiden auf. Es versteht darunter nur Wohnungen, die entweder gar kein heizbares, oder nur ein heizbares Zimmer haben und dauernd von sechs oder mehr als sechs Personen besetzt sind, oder Wohnungen, die zwei heizbare Zimmer aufweisen und dauernd von elf oder mehr als elf Menschen bewohnt werden. Solcher übervölkerte Wohnungen wurden gezählt am 2. Dezember 1905 in: Plauen i. V.: 3660; Leipzig: 3987; Königsberg i. Pr.: 4630; Hamburg: 5662; Breslau: 6876; Chemnitz: 7457; Berlin: 24 440. — In den letzten Friedensjahren mußten wir jährlich an Wohnhäusern, Schulen, Kirchen, Krankenhäusern, Verwaltungsgebäuden aller Art so viel erstellen, als ob die ganze Stadt Stuttgart dreimal völlig neu aufzubauen wäre. Müßte bei solchen Aufgaben nicht das deutsche Baugewerbe sich dauernder Blüte erfreuen? Und doch zeigt es seit langem krankhafte Erscheinungen gefährlichster Art. Von 1126 Neubauten, die in Berlin von 1891—1893 errichtet wurden, kamen 644 zur Zwangsversteigerung. 1909—1911 brachten in Berlin von 5252 Neubauten von Mietskasernen 2618 den Bauhandwerkern schwere Verluste. Ähnlich liegt es in anderen Städten. In Hamburg konnte eine einzige Firma, die in Terrains „arbeitete", in zehn Jahren 80 Zwangsverkäufe erzwingen. In Dresden haben 1902—1905 im Baugewerbe 67 Gesellschaften zu „ungeteilter Hand" (BGB. 705) „gearbeitet." Von 98 daran beteiligten Personen hatten 71 durch den Offenbarungseid ihre völlige Vermögenslosigkeit bekundet, ebenso 160 einzelne Bauunternehmer von 638, die insgesamt tätig waren. Die Ursache der Massenerscheinung des Bauschwindels liegt in dem Warenrecht des Bodens, das für seine Beleihbarkeit keine Schranken kennt. Die Mieter in schwerster Not; die Bauhandwerker ständig von schweren Verlusten bedroht; die Hausbesitzer meist überschuldet — die einzigen, die aus solchen Zuständen reichste Gewinne zogen, waren die „Terraininteressenten". Und so lange der Boden unter dem Warenrecht bleibt, und so lange jede Arbeit innerhalb der Volksgemeinschaft Grundrente erzeugte, die einzelne für sich beschlagnahmen können, mußte jeder Versuch vergeblich bleiben, dauernde Hilfe zu bringen.

Was half schon im Frieden die Erhöhung des Geldlohns, wenn in demselben Verhältnis der Bodenwert in die Höhe getrieben und durch erhöhte Werkstatt-, Laden- und vor allem Wohnungsmiete der Ertrag der Arbeit aufgesogen wurde? Im „Jahrbuch der Bodenreform" 1911 hat Exzellenz Dr. Danneel über die „finanzielle Not der Beamten und die Bodenreform" eine eingehende Untersuchung angestellt, in der er die Lebenshaltung der preußischen Beamten und ihre Stellung in der sozialen Stufenleiter im Jahre 1854 und 1908 miteinander verglich. Das Ergebnis war erschreckend:

Die Beamten der Wohnungsgeld-zuschußkasse M.	welche 1854 ein Durchschnitts-einkommen hatten von M.	hatten 1908 ein Einkommen erreicht von M.	während sie schon 1906 hätten beziehen müssen M.
II	6645	11 100	23 500—24 500
III	3311	6 124	8 500— 9 500
IV	1840	3 597	6 000— 6 500
V	905	1 975	2 400— 2 700

um sich 1906 in der ihrer sozialen Schicht von 1854 entsprechenden Schicht zu befinden! Die sorgfältige Arbeit klingt in der Feststellung aus, daß ohne Bodenreform keine dauernde Besserung der Lebenshaltung der deutschen Beamtenschaft möglich sei.

Ähnlich steht es mit den Arbeitern (vgl. die Urteile der Gewerbeinspektoren in meiner „Bodenreform", Seite 171/176). Immer wieder wird bestätigt, daß namentlich die Erhöhung der Wohnungsmieten trotz aller Lohnerhöhungen eine Erhöhung der Lebenshaltung erschwere, wenn nicht völlig unterbinde. Daß von einer allmählichen Besserung auch in Zeiten glänzendsten wirtschaftlichen Aufstiegs nicht ernsthaft gesprochen werden konnte, zeigt das Beispiel Berlins. Am 2. Dezember 1905 wurden gezählt Wohnungen mit höchstens einem heizbaren Zimmer (Tausende hatten überhaupt keinen heizbaren Raum), die dauernd von fünf und mehr als fünf Personen verschiedenen Alters und Geschlechts besetzt waren, **41 991.** In den fünf Jahren großen wirtschaftlichen Aufstieges bis zum 2. Dezember 1910 war die Zahl solcher Wohnungen herabgegangen auf **41 963!**

Aus solchen Verhältnissen wuchs natürlich eine Lebensgefahr für unser Volk. Der Geburtenabsturz wurde so stark, wie ihn kein Kulturvolk bisher in gleichem Zeitmaß erlebt hat. Von 35 Lebendgeborenen auf 1000 Einwohner im Jahre 1900 sank die Zahl auf 27 im Jahre 1913. Frankreich brauchte zu solchem Absinken der Geburten 70 Jahre! Von 1000 lebend Geborenen starben im ersten Lebensjahr 1913 im Deutschen Reiche 151, in Frankreich nur 104, in England 95, in Norwegen 68. Und wie es mit der körperlichen Gesundheit war, so mit der sittlichen. In den ersten zehn Jahren des preußischen Fürsorgegesetzes mußten 71 548 Minderjährige den Eltern genommen werden, weil sie dort sittlich zu verwahrlosen drohten, und daneben wuchs die Zahl der jugendlichen Verurteilten wegen Vergehens und Verbrechens gegen die Reichsgesetze. 1912 betrug ihre Zahl 54 958. — Inmitten eines wirtschaftlichen Aufschwungs, der nach außen so glänzend erschien, daß er den Neid der Welt gegen unser Volk erregte, mußte dem sehenden Auge die Entwurzelung auf dem Lande, das Wohnungselend in den Städten als eine stete Quelle schwerster Gefahren erscheinen. Aus solcher Erkenntnis heraus erwuchs die Bewegung, die in der Überwindung des falschen Bodenrechts in Land und Stadt die Vorbedingung für das Leben und die Zukunft unseres Volkes erkennt.

III. Die Bodenreformbewegung.

1. Der Bund Deutscher Bodenreformer, der Träger der deutschen Bewegung, umschließt sein Programm in dem einen Satz: „Der Bund Deutscher Bodenreformer tritt dafür ein, daß der Boden die Grundlage aller nationalen Existenz, unter ein Recht gestellt werde, das seinen Gebrauch als Werk- und Wohnstätte befördert, das jeden Mißbrauch mit ihm ausschließt, und das die Wertsteigerung, die er ohne Arbeit des Einzelnen erhält, dem Volksganzen nutzbar macht." In seiner Programmschrift, meiner „Bodenreform" (110. Tausend, Seite 63) erklärt er ausdrücklich: „Die Bodenreform erscheint also nicht als die Lösung der sozialen Frage in dem Sinne, als ob nach ihrer Durchführung niemand mehr etwas zu erhoffen, zu verbessern, zu erkämpfen hätte, sondern allein in dem Sinne, daß sie die unentbehrliche Voraussetzung jeder wahrhaft organischen Emporentwicklung der Lebenshaltung unseres ganzen Volkes bedeutet." Es zeugt von der großen Aufgabe des Bundes, daß er in unserer sozial und politisch so zerrissenen Zeit Menschen aus allen Berufen und Schichten, aus allen politischen und religiösen Lagern zu fruchtbarer Arbeit vereinen konnte. Auch die Vertreter der Wissenschaft, die der aus dem Volke selbst erwachsenen Bewegung, der es natürlich auch anfangs nicht an utopistischem Überschwang fehlte, zurückhaltend gegenüberstanden, erklären sich in steigendem Maße für sie. Von den großen Rechtslehrern sei Rudolf Sohm genannt, der dem Schreiber dieser Zeilen noch vor seinem Tode erklärte, wie seine Mitarbeit an der Bodenreformbewegung ihm eine Quelle dauernder Befriedigung geworden sei, zumal der erfolgreiche Kampf zur Verhütung des Bodenmißbrauchs an den Ufern des Mittellandkanals, ein Sieg grundsätzlicher Art, der mit innerer Notwendigkeit weitere Bodenreformsiege nach sich ziehen müsse. Und Adolph Wagner, der größte Volkswirtschaftslehrer des kaiserlichen Deutschland, hat in seinen letzten Tagen, da er schon völlig erblindet war, sich noch einmal die „Bodenreform" vorlesen lassen und dann ein „Vermächtnis" diktiert, in dem er ausführt:

„Die bodenreformerischen Gedanken üben einen segensreichen Einfluß auf die wirtschaftlichen Anschauungen in unserem öffentlichen Leben aus, und wenn nur guter Wille vorhanden ist und Mut und Glauben an das, was man als wahr und richtig erkannt hat, und wenn man das dann auch treu und tapfer öffentlich vertritt: dann wird diese Bewegung ihre Zukunft haben, auch wenn im einzelnen hier und da einmal Fehler gemacht werden!

Selbst wenn die Bodenreformer diese und jene einzelne Forderung aufgeben müßten, so bliebe doch ein ungeheuer großer Bestand von durchaus Wahrem und Richtigem, an dem festgehalten werden muß. Von diesem Standpunkt ausgehend, habe ich mich seit Jahren freudig der deutschen Bodenreform angeschlossen."

2. Neuland. Am leichtesten durchführbar sind Bodenreformgedanken naturgemäß dort, wo es sich um Erschließung von Neuland handelt, etwa daheim die Ufer neuer Kanalanlagen, draußen Kolonialgebiete. In vollkommenster Weise gelang ihre Durchführung bisher in unserm ostasiatischen Pachtgebiet. Ein alleiniges Ankaufsrecht des Reiches für den Boden der Pachtung, seine Ausgabe im freien Wettbewerb — aber gegen die Verpflichtung, 6% des Kaufpreises als Grundwertsteuer zu zahlen, ein Steuersatz, der bei spekulativer Zurückhaltung des Bodens noch gesteigert werden konnte; dazu eine Umsatzsteuer von 2% und eine Steuer auf den „unverdienten Wertzuwachs" von $33^1/_3$% — das hielt den Bodenpreis so niedrig, daß selbst zur höchsten Blütezeit im Hafen von Tsingtau der Preis für 1 qm Boden nicht 2 M. überstieg, während z. B. in der viel stilleren Hafenstadt Windhuk, wo keine Grundrentensteuer den Bodenmißbrauch fernhielt, der Preis auf 70 M. für 1 qm stieg. Wo die Grundrente niedrig ist, kann Kapitalgewinn und Arbeitslohn hoch sein, und so stieg denn Kiautschou wunderbar in die Höhe — eine „Musterstätte deutscher Kulturarbeit". — In den afrikanischen Kolonien stehen Beispiel und Gegenbeispiel schroff gegenüber: In Südwestafrika und Kamerun das System der Landgesellschaften, d. h., das auf Kolonialgebiete übertragene System der großen Terrainspekulation, in Deutschostafrika durch Eingreifen des Bodenreformers, Hermann von Wissmann, Fernhalten der großen Landgesellschaften, Durchführung der Bodenreform namentlich in Tanga, der ersten afrikanischen Stadt, die Mitglied des Bundes deutscher Bodenreformer wurde. Die Kolonien, in denen wir die Eingeborenen der Ausbeutung durch einheimische und fremde Landspekulanten überließen, gingen im Weltkrieg schnell verloren. In Ostafrika aber hielten die Eingeborenen, die von uns ihr Heimstättenrecht erhalten hatten, auch in schwerster Bedrängnis die Treue. Soziale Gerechtigkeit ist nationale Kraftquelle.

3. Das Heimstättenrecht. Derselbe Grundgedanke führte die Bodenreformer dazu, während des Weltkrieges auch in Deutschland den Gedanken des Heimstättenrechte in den Vordergrund ihrer Tätigkeit zu stellen. Das Wort „Vaterland" kann eine unmittelbare Wahrheit für jede einzelne Familie nur werden im Vaterhaus. Sie forderten deshalb als „Dank des Vaterlandes" ein Gesetz, das jeder deutschen Familie den Weg zu einer Wohnheimstätte (Kleinhaus mit Nutzgarten) oder — bei genügender Vorbildung — einer Wirtschaftsheimstätte (kleines bäuerliches Anwesen) erschließe. Der Gedanke fand im ganzen Volke, zumal im Heere, begeisterten Widerhall; er fand aber keine Verwirklichung. Der aus den Kreisen der Berliner Terraininteressenten entstandene „Schutzverband für deutschen Grundbesitz" verstand es, „Bedenken" und „Erwägungen" hervorzurufen, die nicht überwunden werden konnten. Sein „Gesamtpräsidium" hat sich am 29. November 1919 zwar auch für die Heimstättenbewegung erklärt, aber gefordert, daß die Siedlung „auch zu gutem deutschen Recht erfolge, nicht zu einem schlechteren Recht, wie es die Bodenreformer empfehlen. Insbesondere ist es fehlerhaft und entschieden zu verwerfen, wenn der Krieger die Heimstätte nicht unbeschränkt veräußern darf." Die Erstellung von Heimstätten war natürlich nur möglich bei billigem Boden. Welcher Minister, Bürgermeister, Pfarrer aber konnte, durfte Staats-, Gemeinde-, Kirchenland billig für Heimstätten zur Verfügung stellen, wenn der Heimstätter es heut oder morgen mit privatem Vorteil weiter verkaufen konnte? Wer konnte Land billig vom Großgrundbesitz enteignen ohne die moralische Begründung, das Land dauernd für Errichtung billiger Heimstätten nutzbar zu machen? Erste Sachkenner, wie Professor Zorn gaben Gutachten: „das von den Bodenreformern vertretene Bodenrecht sei altes, echtes, deutsches Recht" — die maßgebenden Kreise in Regierung und Volksvertretung fanden nicht die sittliche Kraft, „Erwägungen" zu überwinden und durch ein bodenreformerisches Heimstättengesetz einen würdigen Dank des Vaterlandes allen zu sichern, die Gesundheit und Leben opfern sollten, um dieses Vaterland vor Verwüstung zu schützen. Das Recht, das die Bodenreformer vorschlugen, Sicherung gegen jeden

Mißbrauch, war erwachsen aus den Erfahrungen, die sie gesammelt hatten bei der Anwendung des Erbbaurechtes, des Wiederverkaufsrechts, des Gartenrentenguts, das namentlich auf ihre Werbearbeit hin in hunderten von Gemeinden vorher erfolgreich zur Anwendung gekommen war.

4. Die Reichsverfassung. Als nach dem Zusammenbruch eine neue Verfassung gegeben werden mußte, haben die Bodenreformer alles daran gesetzt, in sie ihre Gedanken hinein zu tragen. Es ist gelungen. Im Mittelpunkt der „Grundrechte des deutschen Volkes“ steht folgender Artikel 155 der deutschen Reichsverfassung:

„Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staatswegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Kriegsteilnehmer sind bei dem zu schaffenden Heimstättenrecht besonders zu berücksichtigen.

Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedelung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden. Die Fideikommisse sind aufzulösen.

Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalsaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.

Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen.“

Am 10. Mai 1920 hat der deutsche Reichstag ein Reichsheimstättengesetz angenommen, das im wesentlichen den Forderungen der Bodenreformer entspricht. Daneben ist ein „Ständiger Beirat für Heimstättenwesen beim Reichsarbeitsministerium“ berufen, dessen Vorsitz der Schreiber dieser Zeilen übernommen hat, und dem außer Einzelmitgliedern die Vertreter der sechs großen deutschen Gewerkschaftsorganisationen angehören.

5. Ein Bodenreformgesetz. Aus seinen Beratungen entstand der „Entwurf eines Gesetzes über erleichterten Erwerb und besseren Gebrauch des deutschen Bau- und Wirtschaftslandes (Bodenreform-Gesetz)“. Sein Inhalt ist im wesentlichen der Zwang für alle Gemeinden oder Gemeindeverbände Bodenvorratswirtschaft zu treiben, um das notwendige Land für Heimstätten, Nutzgärten und sonstige Siedlungszwecke, sowie für öffentliche Anlagen zu beschaffen. Als neue Mittel zur Landbeschaffung sieht der Entwurf neben dem Enteignungsrecht ein Ankaufsrecht für den unbebauten Boden vor, der nicht innerhalb der Familiengemeinschaft und an Körperschaften des öffentlichen Rechts veräußert werden soll. Die Gemeinde hat beim „Ankaufsrecht“ nicht wie beim Vorkaufsrecht den frei vereinbarten Preis zu zahlen, sondern nur einen „angemessenen“ Preis, der durch eine allgemeine Schätzung des unbebauten deutschen Bodens tunlichst schnell festzusetzen ist.

6. Steuerfragen. In engem Zusammenhang mit dem Kampfe für diesen Gesetzentwurf steht der des Bundes Deutscher Bodenreformer für eine Grundrentensteuer. §§ 2—4 ihres Gesetzentwurfs lauten:

„§ 2. Die Steuer wird nach dem reinen Bodenwert berechnet. Alle Bestandteile, die durch Arbeits- oder Kapitalaufwendungen entstanden sind, wie Bauwerke, Einfriedigungen, Wege, Ent- und Bewässerungen, Bergwerkseinrichtungen, Anpflanzungen und Anlagen aller Art über, auf und unter der Bodenfläche bleiben unberechnet.

§ 3. Den reinen Bodenwert schätzt der Grundeigentümer selbst ein, und zwar jedes besonders vermessene Grundstück besonders. Beanstandet die Steuerbehörde die Selbsteinschätzung, so hat er das Recht, von der Behörde die Übernahme des Bodens zu dem von ihr eingeschätzten Wert zu verlangen. Lehnt sie die Übernahme ab, so gilt die Selbsteinschätzung. Nimmt der Eigentümer binnen der vorgeschriebenen Frist keine Selbsteinschätzung vor, so ist die Einschätzung der Steuerbehörde maßgebend.

§ 4. Die der Öffentlichkeit zugänglich zu machenden endgültigen Ergebnisse der Bodenschätzung bilden zugleich die Grundlage der Entschädigung bei Enteignungen, wenn solche sich zum öffentlichen Wohl, worunter auch Heimstättenbildung usw. fallen, als notwendig erweisen.“

Die Höhe der Steuer soll vorsichtig gestaffelt werden. 1 vom Tausend bei einem reinen Grundwert bis zu 5000 M., 2 vom Tausend bei einem reinen Grundwert von 5000 M — 20 000 M. usw. bis 15 vom Tausend bei einem reinen Grundwert von über 200 000 M. Grundstückseigentümer, die nicht im Deutschen Reiche wohnen, sollen einen Zuschlag von 50% bezahlen. Es scheint dies der einzige Weg zu sein, um die Fremden, die heute dank der schlechten Valuta deutschen Boden

planmäßig aufkaufen, wenigstens in annähernd gerechter Weise zu den Lasten der deutschen Volkswirtschaft heranzuziehen. Darüber hinaus wird solche Steuer für die Gestaltung unserer Wohn- und Siedlungszwecke von höchster Bedeutung werden; denn eine solche Staffelung wird den sichersten Weg bedeuten, um das Land, das heute Terraingesellschaften und Latifundienbesitzer nicht voll ausnutzen, billig und „willig" zu machen für Heimstättenbildung in Stadt und Land, und damit den Weg zu erschließen, auf dem das deutsche Volk mit dem deutschen Boden wieder in eine organische Verbindung zu kommen vermag.

Bodenreformerische Heimstättenbildung im großem Maße — das kann die Hoffnung werden, die alle schaffenden Stände stärkt zu dem Weg durch die dunkle Gegenwart, das wird die Überwindung der Arbeitslosigkeit bedeuten, eine Minderung der Nahrungsmittelnot — eine Gesundung an Leib und an Seele unseres todkranken Volkes.

Sechstes Hauptstück.

Industrie und Handel.

---

24. Abschnitt.

Die Industrie.

Von Hofrat Dr. phil. et iur. **Josef Gruntzel,**
o. Professor an der Hochschule für Welthandel in Wien.

Literatur:

Böttger, H., Die Industrie und der Staat. Tübingen 1910. — Brandt, Otto, Zwangssyndikate und Staatsmonopole. Berlin 1918. — Brentano, Lujo, Die Schrecken des überwiegenden Industriestaates. Berlin 1901. — Bueck, H. A., Der Zentralverband deutscher Industrieller und seine dreißigjährige Arbeit von 1876 bis 1906. Berlin 1906. — Bücher, Karl, Die Sozialisierung. Tübingen 1919. — Calwer, Richard, Produktionspolitik zum Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft. Berlin 1918. — Gruntzel, Josef, Der Sieg des Industrialismus. Leipzig 1911. — Handbuch der Wirtschaftskunde. 4 Bde. Leipzig 1904. — Herkner, Heinrich, Die Arbeiterfrage. 6. Aufl. Berlin 1916. — Hildebrand, Gerhard, Die Erschütterung der Industrieherrschaft und des Industriesozialismus. Jena 1910. — Huber, E. C., Deutschland als Industriestaat. Stuttgart 1901. — Jeidels, Otto, Das Verhältnis der Großbanken zur Industrie, mit besonderer Berücksichtigung der Eisenindustrie. Leipzig 1905. — Jutzi, W., Die deutsche Montanindustrie auf dem Wege zum Trust. Jena 1905. — Kestner, Fritz, Der Organisationszwang. Berlin 1912. — Koch, Waldemar, Die Konzentrationsbewegung in der deutschen Elektroindustrie. München 1907. — Liefmann, Robert, Beteiligungs- und Finanzierungsgesellschaften. Jena 1909. — Derselbe, Die Unternehmungsformen. Stuttgart 1912. — Mannstaedt, Heinrich, Die Konzentration in der Eisenindustrie und die Lage der reinen Walzwerke. Jena 1906. — Meerwarth, Rudolf, Untersuchungen über die Hausindustrie in Deutschland. Jena 1906. — Moellendorff, Wichard v., Deutsche Gemeinwirtschaft. Berlin 1916. — Naumann, Friedrich, Neudeutsche Wirtschaftspolitik. Berlin 1907. — Derselbe, Mitteleuropa. Berlin 1915. — Passow, Richard, Die gemischt-privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizitäts- und Gasversorgung und des Straßenbahnwesens. Jena 1912. — Pohle, Ludwig, Die Entwicklung des deutschen Wirtschaftslebens im letzten Jahrhundert. 2. Aufl. 1908. — Rathenau, Kurt, Der Einfluß der Kapitals- und Produktionsvermehrung auf die Produktionskosten in der deutschen Maschinenindustrie. Jena 1906. — Rathenau, Walter, Die neue Wirtschaft. Berlin 1918. — Rießer, J., Die deutschen Großbanken und ihre Konzentration. 3. Aufl. Jena 1910. — Sombart, Werner, Die deutsche Volkswirtschaft im neunzehnten Jahrhundert. 2. Aufl. Berlin 1909. — Steinmann-Bucher, Arnold, Sozialisierung. Berlin 1919. — Tille, Alexander, Die Berufsstandspolitik des Gewerbe- und Handelsstandes. 4 Bde. Berlin 1910. — Van den Boom, Rudolf, Industriefragen. M.-Gladbach 1919. — Verein für Sozialpolitik, Die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben während der Jahre 1900ff. 7 Bde. Leipzig 1903. — Wagner, Adolf, Agrar- und Industriestaat. 2. Aufl. Jena 1902. — Wiese, Leopold v., Freie Wirtschaft. Leipzig 1918.

Die Bedeutung der Industrie für die Wirtschaftspolitik und damit für die Politik überhaupt in der vergangenen Entwicklung und für den künftigen Wiederaufbau ist Gegenstand lebhafter Erörterungen. Will man dabei systematisch zu Werke gehen, so muß man zunächst die Anpassung an die gegebenen natürlichen und kulturellen Grundlagen des Landes untersuchen. Die größte Aufmerksamkeit wendet sich jedoch den wirtschaftlichen Schichtungsverhältnissen zu. Es fragt

sich erstens, welche Stellung die Industrie im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft, in ihrem Verhältnis zu andern Produktionszweigen und auch zum Konsum einnimmt und einzunehmen hat. Es ergeben sich zweitens Erörterungen über das Verhältnis der verschiedenen Industriezweige zueinander, die neben vielen gemeinsamen auch manche gegensätzliche Interessen verfolgen. Große Umwälzungen vollziehen sich drittens in der technisch-wirtschaftlichen Schichtung nach der Art und Größe der Betriebe. Stark umstritten ist schließlich viertens die sozialwirtschaftliche Schichtung nach Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Als Natur bezeichnen wir regelmäßige Zusammenhänge, gewohnte Erfahrungsreihen, und zwar von solchen Erscheinungen, die sich außer uns und ohne unser Zutun abspielen. Dazu gehört auch der Mensch, aber nur als physische Tatsache, als Teil der Bevölkerung, denn sein geistiges Wesen schafft die Kultur. Die Natur ist wieder von zweifacher Art: ein Teil bestimmt das menschliche Handeln, ein anderer dagegen wird durch das menschliche Handeln bestimmt. Zum ersteren gehören die geographische Lage, das Klima und die Bodenbeschaffenheit, zum letzteren die natürlichen Stoffe und Kräfte. Die Grenze zwischen beiden Teilen ist ziemlich flüssig, denn sie läßt sich mit Hilfe der Technik zugunsten des letzteren verschieben, so daß der Mensch in immer höherem Grade Herr der Natur wird. Schon vor dem Kriege konnte man beobachten, wie die Kulturländer ihre Abhängigkeit vom eigenen Boden zu lockern suchen. Der alte, unermüdlich wiederholte Satz, daß jede Industrie dort zu stehen habe, wo sie ihre Rohstoffe vorfindet, war schon längst nicht mehr wahr. Die Baumwollindustrie hatte gerade in jenen Ländern die größten Schwierigkeiten zu überwinden, in denen die Baumwolle wuchs, nämlich in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Britisch-Indien und Egypten. Für die Eisenindustrie besitzt England einen natürlichen Vorzug, weil dort Erze und Kohle nahe beisammen vorkommen, wurde aber doch von den Vereinigten Staaten und Deutschland überflügelt, die entweder Erze oder Kohle über weite Strecken befördern müssen. Pflanzen und Tiere ließen sich tatsächlich viel weiter akklimatisieren, als dies die Naturwissenschaft für möglich hielt. Die Bedeutung der natürlichen Fruchtbarkeit schwand, denn die für die Pflanzenernährung notwendige oberste Bodenschichte wurde mit den Fortschritten der Agrikulturchemie zu einem übertragbaren Kunsterzeugnis, so daß es technisch keinen Boden gibt, der nicht fruchtbar gemacht werden könnte. Die Naturkräfte wurden von dem Gewinnungsorte über weite Strecken nach dem Verbrauchsorte geleitet, so daß eine Fabrik nicht mehr nach diesem Gesichtspunkte ihren Standort zu wählen brauchte. Der Krieg mit seinen Folgen kann diese Wandlung nur beschleunigen. Er hat zunächst Deutschland eines Teiles seiner Bodenschätze beraubt, denn ein großer Teil des Erz- und Kohlenvorkommens muß geopfert werden, und das natürliche Monopol auf Kalisalze wird durch die Abtretung des Elsäßer Vorkommens an Frankreich durchbrochen. Der Krieg ist aber noch vor seinem traurigen Ende gerade für die zunehmende Industrialisierung Anreger und Lehrmeister geworden. Eine fast unübersehbare Reihe von Ersatzstoffen ließ trotz manches Fehlschlages erkennen, daß der Wert eines Stoffes für die menschliche Bedürfnisbefriedigung nicht im Stoffe selbst, sondern nur in einer bestimmten Eigenschaft liegt, die in verschiedenen, zum Teil auch künstlich konstruierten Stoffen gefunden werden kann. Die Ersetzung des natürlichen Salpeters aus Chile durch die künstliche Bindung des Stickstoffes aus der Luft ist allein eine Tatsache von ungeheurer Tragweite und vorbildlicher Bedeutung. Auch die Ausnützung der Stoffe ist steigerungsfähig, besonders läßt es die mit Friedensschluß ausgebrochene allgemeine Kohlennot als sehr beklagenswert erscheinen, daß nach den üblichen Heizungsmethoden kaum ein Viertel der Wärmekraft wirklich verwertet wird.

Das Verhältnis von Bevölkerung und Wirtschaft ist auch kein neuer Gegenstand der Erörterungen. Das gewöhnlich herangezogene Malthussche Bevölkerungsgesetz beleuchtet es freilich schief, weil es wirtschaftliche Vorgänge einer naturwissenschaftlichen Betrachtung unterwirft. Es besagt im wesentlichen, daß die Vermehrung der Bevölkerung an der Ernährungsmöglichkeit eine Grenze hat. Das ist selbstverständlich; aber unrichtig ist die Annahme einer naturgesetzlichen Entwicklung auf beiden Seiten. Die Menschen vermehren sich nicht nach rein physischen Antrieben wie die Tiere, sondern auch nach den wirtschaftlichen Aussichten. Die Ernährungsmöglichkeit der Menschheit ist aber nicht durch die bebaute und nicht einmal durch die bebaubare Bodenfläche beschränkt, denn es ist denkbar, daß in der Not der langwierige Erzeugungsvorgang für die

Nahrungsstoffe in der Landwirtschaft ersetzt wird durch einen kürzeren in der Industrie. Für das einzelne Land oder Volk aber kommt es gar nicht auf die Ernährungsmöglichkeit, sondern nur auf die Erwerbsmöglichkeit an, denn wer irgendwie brauchbare Waren herstellt, kann in friedlichen Zeiten immer darauf rechnen, daß er sich auch die für sein Dasein erforderlichen Mittel beschaffen kann. Vor dem Kriege fürchteten die großen Kulturländer, auch schon Deutschland, nicht eine Übervölkerung, sondern eine Entvölkerung, weil die Entwicklung zum wohlhabenden Rentnerstaate erfahrungsgemäß die Kinderzahl in den Familien herabdrückte. Nur in scheinbarem Widerspruch dazu stand ihr Ausdehnungsbestreben nach fremden Ländern und namentlich nach überseeischen Gebieten, denn das Ziel hierbei war doch nicht die Ausfuhr von Menschen, sondern von Waren, also eine Erweiterung der Grundlage des menschlichen Unternehmungsgeistes. Durch den Krieg ist die Entwicklung scharf zugespitzt worden. Auf der einen Seite kommen die ungeheuren Menschenverluste und Geburtenausfälle, auf der andern Seite verschiedene Senkungen von Erwerbsmöglichkeiten in Betracht, so daß sogar ein Wiederaufleben jener Auswanderungsflut befürchtet wird, die durch die Industrialisierung Deutschlands seit Beginn der neunziger Jahre dauernd abgedämmt war. Wie sich die Zukunft in dieser Beziehung gestalten wird, läßt sich heute noch nicht absehen, vor allem deshalb, weil im Inlande entgegengesetzte Kräfte am Werke sind, von denen bald die eine und bald die andere das Übergewicht erlangen kann, dann aber auch deshalb, weil selbst im Auslande, nach welchem sich die Auswanderung richtet, die politische und wirtschaftliche Lage ungeklärt ist. Die letzte Ursache der Auswanderung ist ja doch immer die Verschiedenheit in dem Gefälle zwischen Lohn und Lebenshaltung in der Heimat und in der Fremde; das wird aber noch lange nicht stetig werden. Die Erwartung ist jedoch wohlberechtigt, daß selbst eine stärker einsetzende Wanderbewegung nicht zu einer dauernden wird, sondern das Vertrauen in die Zukunft des eigenen Landes auch die bereits Abgewanderten zur Rückkehr veranlassen wird.

Die kulturellen Vorbedingungen sind Menschenwerk, aber nicht nur das Werk von Einzelmenschen, sondern hauptsächlich das Werk von Gemeinschaften, wie der Familie, des Volkes, des Staates, der Religion usw. Ihr Einfluß in wirtschaftlicher Hinsicht richtet sich zunächst auf die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Die menschliche Arbeitskraft hat eine physische Unterlage, ist aber ihrem Wesen nach eine Kulturerscheinung. Mag der Bauer physisch kräftiger sein als der Städter, der Osteuropäer kräftiger als der Westeuropäer, ihre wirtschaftliche Arbeitsfähigkeit steht doch im umgekehrten Verhältnis, weil sie immer mehr von Intelligenz und Energie abhängt. Die Erhaltung und Steigerung der Arbeitskraft ist daher eine der wichtigsten Grundlagen der Industrialisierung eines Landes. Die Steigerung bewirken zwei im Wege gleiche, aber bei verschiedenen Zwischenzielen haltende seelische Antriebe: die Not und der Erfolg. Die Not trägt die Anspannung nur so weit, daß ein bescheidener Lebensunterhalt gedeckt wird. Unermeßliche Horizonte eröffnet aber der Erfolg. Die Grenze der körperlichen Genußfähigkeit wird überschritten durch die geistige Genußfähigkeit, durch die Freude am Gelingen, am Wagen und Gewinnen an sich. Hierin hat der unglückliche Krieg einen schweren Rückschlag gebracht. Die Zauberkraft des Erfolges schwand, ja die ungeheure Vermehrung des Papiergeldes, die nicht wie sonst in einer Steigerung des Warenumsatzes, sondern in einer Anspannung des Staatskredites ihre Ursache hatte, täuschte die Masse der Bevölkerung über die vorhandene Not. So entstand die Arbeitsunlust, die sich gleich einer ansteckenden Krankheit verbreitete. Das Ergebnis war ein fortdauerndes Mißverhältnis zwischen Erzeugung und Verbrauch, eine gewaltige Störung der Staatsfinanzen und eine beispiellose Erschütterung des Geldwertes. Die Besinnung ist aber doch nur eine Frage der Zeit. Die Offenkundigkeit der Not wird zur Umkehr zwingen, und eine Besserung der Weltlage wird auch den Unternehmungsgeist wieder beleben.

Kapital entsteht durch Sparen, also dadurch, daß Güter nicht dem persönlichen Verbrauche, sondern direkt als Produktionsmittel oder indirekt als Unterhaltsmittel der weiteren Erzeugung zugeführt werden. Als kristallisierte oder vorgetane Arbeit erscheint es nur bei der Betrachtung der genetischen Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft, in jeden einzelnen Erzeugungsprozeß tritt es doch immer als selbständiger Produktionsfaktor. Seine Notwendigkeit wird auch allgemein anerkannt, denn die antikapitalistischen Parteien richten ihre Pfeile nicht gegen das

Kapital selbst, sondern gegen die Art des Eigentums daran. Es hat vor der Arbeit den Vorzug, daß es wegen seiner leichten Lösbarkeit von der Person des Besitzers leicht über die Gemarkungen des eigenen Erzeugungsgebietes flutet und in der ganzen Welt nach einem Ausgleich des Niveaus drängt. Hier hat der Krieg die ärgsten Verwüstungen angerichtet. Riesige Wertvernichtungen fanden statt, am meisten selbstverständlich in den besiegten Ländern, aber auch die Siegerstaaten haben schwer gelitten, besonders Frankreich ist hart an den Rand des Abgrundes geführt worden; sogar die neutralen Länder müssen sich wegen der wirtschaftlich schädlichen Überwertung ihres Geldes auf Verluste gefaßt machen. Auch der internationale Ausgleichsmechanismus ist gänzlich unterbunden worden. Die gegenseitige Befruchtung dürfte aber hier am leichtesten wieder einsetzen, da die fortwirkende Gehässigkeit am meisten die Personen, etwas weniger ihre Waren, am allerwenigsten aber ihre Kapitalien ergreift. Das ist um so eher der Fall, als das durch den Krieg am kapitalkräftigsten gewordene Land, nämlich die Vereinigten Staaten von Amerika, keine Ursache hat, sich mit Deutschland zu verfeinden, und die neutral verbliebenen Staaten in Europa zum großen Teil in der Handelssphäre Deutschlands liegen.

Eine Schöpfung der Kultur ist auch der Markt, die moderne Industrie ist aber ein Kind des Marktes und nicht der Technik, wie so oft behauptet wird. Erst die Möglichkeit, ein massenhaftes und gleichartiges Bedürfnis befriedigen zu können, führte zu dem Bestreben, den gewerblichen Arbeitsprozeß in einfache Phasen aufzulösen und für die rein mechanischen Leistungen Maschinen herzustellen. Die staunenswerten technischen Erfindungen der Neuzeit boten somit nur die Mittel zur Ausnützung des Marktes. Deutschland kam verhältnismäßig spät zur Schaffung eines inneren Marktes, denn noch im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts war es in zahlreiche kleine Wirtschaftsgebiete zersplittert, während Frankreich und Österreich schon längst ihre inneren Zollinien niedergerissen hatten. Übrigens war auch die Bildung des Deutschen Zollvereins im Jahre 1833 nur ein Surrogat jenes Werkes, das erst mit der Gründung des Deutschen Reiches vollendet wurde. Beispielgebend wurde es aber in den Mitteln zur Ausnützung des inneren Marktes, indem es dem Binnenverkehr zum Sieg über den Seeverkehr verhalf. Bis zur Ausgestaltung der Eisenbahnen kam der Landverkehr für Güter wenig in Betracht, denn die Fracht mit Fuhrwerk war zweihundertmal so teuer als die zur See. Der Handel war vorzugsweise internationaler Zwischenhandel, die großen Hafenplätze dienten nicht so sehr der Gütervermittlung zwischen dem eigenen Lande und den überseeischen Gebieten, als vielmehr jener zwischen den in günstiger Lage am Meere gelegenen Städten. Nunmehr begann mit Hilfe der Eisenbahnen, Flüsse und Kanäle der Kampf um das Hinterland, die bisherige Sonderstellung der Hafenplätze mußte einer engeren Angliederung an das eigene Wirtschaftsgebiet weichen. Die Verkehrsmittel allein reichen zur Schaffung des inneren Marktes freilich nicht aus. Der Drang zur Bedürfnissteigerung muß schon vorhanden sein, den aber erzeugt nur die Hebung des gesamten Kulturniveaus. Hier zeigte sich nun eine günstige Wirkung der vielbespöttelten ehemaligen Kleinstaaterei. Der absolutistische Merkantilismus hatte fast überall zu einer Überernährung der Reichshauptstadt auf Kosten der übrigen Landesteile geführt, die jeweils höchste Kulturstufe erklomm so nur eine kleine Schichte der gesamten Bevölkerung, die Provinz kam um so langsamer nach, je entfernter sie war. In Deutschland war aber durch den regen Wettbewerb der verschiedenen Staaten das Kulturniveau ausgeglichen worden, es gab daher zahlreiche geistige Mittelpunkte. Infolge dieser kulturellen Höhe und Gleichartigkeit war eine Unsumme von Bedürfnissen latent vorhanden, welche die Verkehrsmittel nur zu wecken brauchten. Das Reich bahnte den deutschen Erzeugnissen auch den Weg nach dem Auslande, besonders nach dem Orient und nach Übersee. An die Seite des inneren Marktes trat nun der äußere, der notwendig war, weil sich die deutsche Industrie über einen gewissen Punkt hinaus nur durch die Ausfuhr spezialisieren und konkurrenzfähig erhalten konnte. Zu dieser Ausdehnung trug auch politischer Einfluß bei, denn Deutschland war der Lehrmeister der modernen Staats- und Kriegskunst geworden, und die daraus sich ergebenden zahlreichen Beziehungen erwiesen sich wirtschaftlich ebenso fruchtbar wie jene, welche die katholische Missionstätigkeit zwischen Frankreich und dem Orient geschaffen hatte. Über die Wahl der Ware entscheidet nicht der niedrigste Preis, sondern die gute Meinung des Käufers, und der Hinweis auf den niedrigsten Preis ist nur ein Mittel, diese gute Meinung hervorzurufen. Durch den Krieg ist

der Auslandsmarkt verlorengegangen. Auch für seine Wiedergewinnung kann Politik wirksam sein, aber jetzt nur noch eine solche, welche allgemeines Vertrauen einflößt.

Die Stellung der Industrie im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft war namentlich mit Rücksicht auf die Landwirtschaft nicht unbestritten. Die Statistik brachte in dieser Beziehung überraschende Ergebnisse. In Preußen gehörten im Jahre 1843 mehr als 60% der erwerbstätigen Bevölkerung der Landwirtschaft an, im Jahre 1907 nur noch 28,6%. Im Deutschen Reich stieg der Anteil der Industrie von der Berufszählung von 1882 bis zu jener von 1907 von 35,5 auf 42,8%, der Anteil der Landwirtschaft sank gleichzeitig von 42,5 auf 35,2%; die Zahl der industriell tätigen Personen hatte sich in einem Vierteljahrhundert von 5,9 auf 10,9 Millionen, also fast auf das Doppelte vermehrt. Das weckte Bedenken, die in der literarischen Fehde über „Agrarstaat" und „Industriestaat" ihren lebhaften Ausdruck fanden. Man befürchtete vom überwiegenden Industriestaate eine wachsende Abhängigkeit vom Auslande, eine Aushungerung im Kriegsfalle und eine Minderung der nationalen Wehrkraft. Der Krieg brachte reiche Erfahrung hierüber. Die Abhängigkeit vom Auslande besteht, ist aber eine gegenseitige und allgemeine, weil sie durch die menschliche Kultur gegeben ist. Die Aushungerung konnte nur deshalb wirksam werden, weil es zu einer fast vollständigen militärischen Einkreisung kam und durch die unerwartet lange Kriegsdauer die inländischen Produktivkräfte lahmgelegt wurden. Von einer Minderung der nationalen Wehrkraft war nichts zu merken, denn bei der heutigen Kriegstechnik ist weniger die physische Kraft, als vielmehr die Intelligenz und Energie des Soldaten maßgebend. Der Gegensatz zwischen Landwirtschaft und Industrie ist überhaupt durch Schlagworte des Tages überspitzt worden und besteht in solcher Schroffheit nicht. Mit dem wachsenden Wohlstand der Bevölkerung vermehrt sich begreiflicherweise der Bedarf an Fabrikaten stärker als jener in Nahrungsmitteln. Daher muß die Industrie naturgemäß einen immer breiteren Raum im Wirtschaftsleben eines Kulturlandes beanspruchen. Die Landwirtschaft sinkt aber deshalb nicht in ihrer Bedeutung, denn bei ihr wird die Größe des Bedarfs ersetzt durch die Dringlichkeit des Bedarfs, weil das Nahrungsbedürfnis allen anderen vorangeht. Die Industrie braucht die Landwirtschaft als notwendigen Unterbau, fördert sie aber durch Vermehrung der Nachfrage und durch Beistellung wichtiger Produktionsmittel (Maschinen, Kunstdünger usw.).

Damit im Zusammenhang steht die Frage, welcher Einfluß der Industrie auf die äußere Wirtschaftspolitik, namentlich auf die Handelspolitik einzuräumen ist. Auf der einen Seite wird der Ruf nach Selbstgenügsamkeit, auf der anderen der nach Freihandel erhoben. Der erstere kommt häufig aus Kreisen der Landwirtschaft, der letztere aus jenen des Handels. Für die Selbstgenügsamkeit beruft man sich fälschlich auf Aristoteles, der seine „Autarkie" nur politisch meint, und wirtschaftlich den Austausch eigener Waren gegen fremde als notwendig bezeichnet. Wenn ein Land alles erzeugen wollte, was es braucht, aber auch von keiner Ware mehr erzeugen würde, als es selbst verbrauchen könnte, also keine Einfuhr und keine Ausfuhr notwendig hätte oder sie auch nur gewaltsam herabdrücken würde, so müßte es von seiner kulturellen Höhe ein beträchtliches Stück herabsinken. Die Einfuhr fremder Rohstoffe und Fabrikate ermöglicht doch eine vielseitigere Ausbildung der Produktivkräfte im Lande, der Absatz eigener Erzeugnisse in fremden Ländern verbilligt die Herstellungskosten auch für den inländischen Verbrauch, die so entstehenden Handelsbeziehungen schaffen zwar manche Gegensätze, aber noch stärkere Verbindungen innerhalb der Menschheit. Der grundsätzliche Freihandel aber sieht nur die augenblicklichen privatwirtschaftlichen und nicht die dauernden volkswirtschaftlichen Interessen; denn nur vom Standpunkte des Käufers ist es vorteilhaft, dort zu kaufen, wo es jeweils am billigsten ist, der Staat aber will den Kauf so beeinflussen, daß für die Versorgung der Gesamtheit auch in Zukunft der größte Vorteil erzielt wird. Die Schutzpolitik hat sich tatsächlich überall siegreich durchgerungen und so verfeinert, daß heute der Zoll nur noch eines ihrer Mittel ist. Sie bezweckt nicht eine Absperrung vom Auslande, sondern nur eine Sicherung des inneren Marktes, weil eben dieser mit staatlichen Machtmitteln beherrscht werden kann. Sie findet deshalb auch ihre Grenze einerseits an den Wirkungen auf das Ausland, mit dem von Fall zu Fall durch Handelsverträge ein Ausgleich der Gegensätze vereinbart werden muß, andrerseits an den Wirkungen auf das Inland, denn der Vorteil für einen Produktionszweig kann durch den Nachteil für einen anderen überschritten werden.

Es ist nicht anzunehmen, daß sich in dieser grundsätzlichen Auffassung irgendwo etwas ändern wird, nur England wird der Notwendigkeit überhoben sein, seine im Markenschutz, Patentschutz, Lieferungswesen usw. tatsächlich geübte Schutzpolitik durch den Hinweis auf die Freiheit von Schutzzöllen zu verhüllen. Auch der Völkerbund wird, wenn er überhaupt Lebensfähigkeit erlangt, keine Wendung herbeiführen, denn er erstrebt nur die Handelsfreiheit und nicht den Freihandel, also nur die Befreiung des Handelsverkehrs von allen Verboten und Einschränkungen, außer den Einfuhrzöllen. Für Deutschland wird daher das Programm des Schutzes der nationalen Arbeit, in welchem sich Landwirtschaft und Industrie schon bei der Vorbereitung des Zolltarifes von 1879 geeinigt haben, auch weiterhin in Geltung bleiben müssen.

Eine große Unruhe für die Industrie brachte der Anlauf zu einer Sozialisierung. Zwar handelt es sich grundsätzlich um eine Vergesellschaftung des gesamten Wirtschaftslebens, denn das grundlegende Erfurter Programm der Sozialdemokratie spricht von der Notwendigkeit der „Verwandlung des kapitalistischen Privateigentums an Produktionsmitteln in gesellschaftliches Eigentum“ und verlangt, daß die Produktion „für und durch die Gesellschaft betrieben“ wird. Es liegt im Wesen so allgemeiner Reformideen, daß sie sich in dem Maße verengern, in welchem sie sich der Wirklichkeit annähern. Das Erfurter Programm war selbst schon eine Flucht aus dem Reiche jener utopischen Pläne, welche nicht bloß die Produktion, sondern auch den Konsum vergesellschaften wollten, denn wenn man die Anarchie im Wirtschaftsleben durch eine Planmäßigkeit ersetzen will, so erscheint es nur logisch konsequent, wenn man schon beim Bedarf beginnt und zwei Verteilungsschlüssel aufstellt, einen für den Güterverbrauch nach Maßgabe des gerechtfertigten Bedarfes und einen für die Güterherstellung nach Maßgabe der individuellen Leistungsfähigkeit. Die politische Partei der Sozialdemokratie überzeugte sich aber bald, daß eine so vollständige Einstellung des Einzelmenschen in die Gemeinschaft nicht durchführbar war, und beschränkte sich daher auf die produktive Seite der wirtschaftlichen Tätigkeit. Auch hier kam es zu immer weitergehenden Einschränkungen. Aus dem Kreise der Produktionsmittel wurden allmählich jene ausgeschieden, welche zwar auch Kapital sind, aber nur der eigenen Betätigung des Besitzers dienen, wie Handwerkszeuge und bäuerliche Grundstücke, also nicht dazu verwendet werden, fremde Arbeitskraft auszubeuten. Auf diese Weise wurde das sozialistische Programm auch für die wichtigen Kreise des Kleingewerbes und Bauernstandes annehmbar, der Begriff der arbeitenden Klassen erweiterte sich zu dem der werktätigen Bevölkerung. Nachdem aber die großen Verkehrsunternehmungen ohnedies bereits verstaatlicht oder verstadtlicht wurden, die Aufteilung des großen Grundbesitzes im Wege der sogenannten inneren Kolonisation auch in Angriff genommen war, so blieb für die Sozialisierung eigentlich nur noch die Fabrikindustrie übrig. Freilich ist die Vergesellschaftung nicht gleichbedeutend mit der Verstaatlichung, denn sie wird als eine Art Selbstverwaltung gedacht, indem jedes Unternehmen von einem Verwaltungsrat geleitet wird, in welchem die Arbeiter und die Beamten sowie die Verbraucher und die Regierung vertreten sind. Übrigens war auch in der bürgerlichen Wirtschaftsordnung nach dieser Richtung eine Wandlung im Zuge, um die großen Übel der Bureaukratisierung bei der Verstaatlichung zu vermeiden. Man gründete gemischt-öffentliche (gemischt-wirtschaftliche, privatgemeinschaftliche) Unternehmungen, bei denen das Kapital teils aus öffentlichem, teils aus privatem Besitz aufgebracht und auch die Geschäftsleitung von Vertretern öffentlicher Körperschaften und von privaten Kapitalisten gemeinsam ausgeübt wird. Gegenüber rein öffentlichen Unternehmungen haben sie den Vorteil einer kaufmännischen Geschäftsgebarung, gegenüber rein privaten dagegen den Vorteil einer leichteren Überwindung aller Reibungswiderstände im Verkehr mit den Verwaltungsbehörden. Zu einer noch viel einschneidenderen Reglung zwang der Krieg, weil bei dem zunehmenden Mangel an Stoffen und Arbeitskräften der ungeheure Heeresbedarf in erster Linie sichergestellt wurde. Die so entstandene staatliche Zwangswirtschaft näherte sich so stark der sozialistischen Planwirtschaft, daß mancher politisch wendefähige Mann unter der fachlichen Beschönigung eines „Sozialisierungstechnikers“ den Übergang von dem einen zu dem anderen System ohne Mühe vollzog. Bald entstand eine solche Flut von Organisationsvorschlägen, daß auch den kühnsten Reformern etwas bange werden mußte, zumal die Unternehmungen durch die allgemeine Lage in eine so bedrängte Lage gerieten, daß sie auch eine Sozialisierung nicht mehr fürchteten. Nun entstanden unter den

Sozialisten selbst Meinungsverschiedenheiten über das Tempo in der Durchführung: die am äußersten linken Flügel wollten im allgemeinen Sozialisierung mit Gewalt, die am äußersten rechten Flügel dagegen nur ein schrittweises Vorgehen bei den hierfür reifen Unternehmungen. In dem am 13. Februar 1919 veröffentlichten Regierungsprogramm kam die mäßige Richtung zum Durchbruch, denn es wurden darin zwei Grundsätze aufgestellt: die Wirtschaftszweige, die nach ihrer Art und ihrem Entwicklungsgange Privatmonopolcharakter angenommen haben, sollen der öffentlichen Kontrolle unterworfen werden, soweit sie sich aber zur einheitlichen Regelung durch die Gesamtheit eignen (insbesondere Bergwerke und Erzeugung von Energie), also zur Sozialisierung reif sind, seien sie in öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen durch das Reich, die Gliedstaaten, Gemeinde oder Gemeindeverbände zu übernehmen. Am 23. März 1919 wurden sodann zwei Gesetze erlassen. Das allgemeine Sozialisierungsgesetz gibt dem Reiche das Recht, gegen angemessene Entschädigung wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeinwirtschaft zu übernehmen und bezeichnet als solche die Gewinnung der Bodenschätze, wie Kali und Kohle, und die Ausnützung von Wasserkräften, wie Wasserwerke, Elektrizitätswerke usw. Das zweite über die Regelung der Kohlenwirtschaft läßt die Kohlenwerke im Privateigentum, schließt sie aber zu Verbänden zusammen und schafft bloß für den Kohlenhandel eine staatliche Organisation, die im Reichskohlenrat gipfelt. Seither ist noch eine stärkere Ernüchterung eingetreten, denn die Erfahrungen mit der Räteregierung in Rußland und Ungarn haben neuerdings erwiesen, daß die wichtigste Aufgabe der neuen Friedenszeit, die Vermehrung der industriellen Produktion, auf dem Wege der Sozialisierung nicht zu lösen ist, weil für die Menschen wenigstens nach ihrer heutigen Geistesverfassung der private Erwerb noch immer der kräftigste Ansporn zur wirtschaftlichen Tätigkeit ist. Dazu kamen noch politische Bedenken, wie die Ansprüche der Selbstverwaltungskörper, die Bestimmung des Friedensvertrages, die das Staatseigentum den ehemaligen Feinden für verpfändet erklärt usw.

Wichtig ist ferner das Verhältnis der einzelnen Industriezweige zueinander, das ebenso Gemeinsamkeiten und Gegensätze aufweist wie auf dem Gebiete der Landwirtschaft das Verhältnis von Ackerbau, Viehzucht, Forstwirtschaft usw. Zwar wird selten einer künstlich durch den Staat angesetzt, sondern entsteht durch privaten Unternehmungsgeist von selbst. Politisch wissenswert ist es aber, welche Gründe zur Entstehung führten und welche Gliederung die für das Land günstigste ist, denn das Verhalten des Staates beeinflußt das Werden und Vergehen in einem immer stärkeren Maße. Eine Unternehmung entspringt Erwägungen, die sich zum Teil auf die Kosten der Herstellung, zum Teil auf den Verkauf der fertigen Ware richten, also je nachdem mehr technischer oder mehr kommerzieller Natur sind. Zunächst wird an eine Ausnützung der im Lande vorhandenen Bodenschätze und Rohprodukte sowie der in der Bevölkerung ruhenden Arbeitsgeschicklichkeit gedacht. Das wird aber nicht ausreichen, um die Entwicklung aller Produktivkräfte zu sichern, auch vermehren sich die Gefahren einer allzu einseitigen industriellen Betätigung, weil der plötzliche Rückschlag auf einem Gebiete nicht genug durch einen besseren Geschäftsgang auf einem anderen Gebiete gemildert werden kann. In zweiter Linie ist nun der Bedarf maßgebend; ist derselbe so groß und einheitlich, daß er, möglicherweise unter gleichzeitiger Pflege der Ausfuhr, genügende Rentabilität gewährt, so wird die Aufnahme der Erzeugung auch unter augenblicklichen Opfern für die Gesamtheit, die in der Erhöhung der Preise durch die Schutzzölle liegt, angezeigt sein. Je mehr der Absatz erweitert werden kann, desto geringer kann der auf die Wareneinheit entfallende, aus dem Unterschiede zwischen den Herstellungskosten und den Verkaufspreisen berechnete Einzelgewinn sein, denn der Unternehmung kommt es nicht auf diesen, sondern auf den Gesamtgewinn an, der sich aus der Multiplikation des Einzelgewinnes mit der Absatzmenge ergibt, sich also auch bei kleinem Einzelgewinn hoch stellen kann, wenn dementsprechend der Absatz wächst. So arbeiten sich schließlich viele Unternehmungen in die Hände, sie stehen sich dabei teils als Lieferanten, teils als Abnehmer gegenüber. So werden die inländischen Produktivkräfte immer besser ausgebildet, die Abhängigkeit vom Auslande wird gemildert, schließlich wird ein für die gesamte Volkswirtschaft vorteilhafter Risikenausgleich erzielt. In der großen Menge der industriellen Betriebe bilden sich nach der Gleichartigkeit der mit dem hergestellten Erzeugnis verbundenen Interessen besondere Gruppen. Die im Wirtschaftsleben führenden Massenindustrien

sind die für Baumwolle und Eisen, weil sie, wenn man von dem sehr reich gegliederten und daher für Massenerzeugung weniger geeigneten Nahrungsbedürfnis absieht, im persönlichen und technischen Verbrauch die Hauptrolle spielen. Sie scheiden sich untereinander wieder danach, daß die Baumwollindustrie infolge ihres Strebens nach Mannigfaltigkeit und Spezialisierung nach einer Ausdehnung auf Auslandsmärkte verlangt, während die Eisenindustrie ihr Schwergewicht auf dem Inlandsmarkte findet. In Deutschland hat man sich gewöhnt, die gesamte Montanindustrie wegen der besonderen Beschaffenheit ihrer Fabrikate und der außerordentlichen Größe ihrer Kapitalsanlagen unter der Bezeichnung Schwerindustrie als eine besondere Interessengruppe herauszuheben. Vielfache Gegensätze entstehen aus der Verschiedenheit der Stellung im Veredlungsprozesse zwischen den Industriezweigen für Halbfabrikate und Ganzfabrikate. Die ersteren sind schutzzöllnerisch, weil sie in erster Linie den Inlandsmarkt vor Augen haben, auch wenn ihre Erzeugnisse in einer weiteren Verarbeitung in anderen Betrieben schließlich doch ins Ausland gehen, letztere sind dagegen freihändlerisch, weil sie die Auslandsmärkte für den Absatz brauchen und daher einerseits ihre Halbfabrikate im Interesse ihrer Konkurrenzfähigkeit zu Weltmarktpreisen kaufen wollen und andererseits die Beispiele für Schutzpolitik an das Ausland vermeiden müssen. Die ersteren sind auch viel mehr kartellfähig als die letzteren, weil sie wenig große Unternehmungen umfassen und in ihrer technischen und finanziellen Organisation sowie in der Beschaffenheit ihrer Erzeugnisse viel gleichartiger sind. Die schweren Friedensbedingungen bedrohen am meisten die Massenindustrien für Halbfabrikate, weil sie deren Rohstoffbasis im Inlande verengern, überdies die Rohstoffbezüge aus dem Auslande durch die Vorkäufe anderer Staaten gemindert sind und auch die für den Absatz erforderlichen Märkte nicht mehr zur Verfügung stehen oder doch nicht mehr die frühere Aufnahmefähigkeit haben. Für die Industrien der Ganzfabrikate, deren Schwergewicht mehr auf dem Arbeitswerte als auf dem Materialwerte ruht, eröffnen sich günstigere Aussichten. Möglicherweise wird erst ihr Aufblühen auch einen neuen Aufschwung der übrigen Industriezweige nach sich ziehen. Wie sich die Entwicklung tatsächlich gestalten wird, läßt sich bei der Unübersichtlichkeit der internationalen Verhältnisse heute noch nicht sagen.

Technisch-wirtschaftlich ist die augenfälligste und heute fast selbstverständliche Tatsache: die gewaltige Zunahme des Großbetriebs. In Industrie und Bergbau ist in der Zeit von 1882 bis 1907 die Zahl der Kleinbetriebe (1—5 Personen) von 2,2 auf 1,9 Millionen gesunken und die Zahl der darin beschäftigten Personen mit 3,2 Millionen ungefähr gleich geblieben. Dagegen verzeichnen die Mittelbetriebe (6—50 Personen) eine Zunahme von 85 001 auf 187 074 und in der Zahl der Personen eine solche von 1,1 auf 2,7 Millionen, die Großbetriebe (51 und mehr Personen) eine Zunahme von 9 481 auf 29 033 und in der Zahl der Personen eine solche von 1,6 auf 4,9 Millionen. Noch größer erscheint das Wachstum der größeren Betriebe, wenn man berücksichtigt, daß auf sie der Hauptanteil an der Verwendung von Motoren fällt, die im Jahre 1907 zusammen 8 Millionen Pferdestärken hatte, was bei der Annahme, daß eine Pferdestärke ungefähr 20 Arbeiter ersetzt, bedeutet, daß das menschliche Arbeitsheer durch 160 Millionen eiserner Sklaven ergänzt wird. Zudem ist auch die Leistungsfähigkeit der Motoren gestiegen, weil man sich von den unregelmäßigen und unzuverlässigen natürlichen Betriebskräften Wind und Wasser unabhängig zu machen wußte. Noch im Jahre 1882 war in Deutschland die Wasserkraft an erster Stelle, im Jahre 1907 entfielen aber bereits von den erwähnten 8 Millionen Pferdekräften 6,5 Millionen auf Dampf und 1,4 Millionen auf Elektrizität; seitdem ist diese Entwicklung namentlich zugunsten der Elektrizität noch weiter vorgeschritten. Die Maschine hat auch den Arbeiter nicht verdrängt. Es hat sich mit ihr der Bedarf an menschlicher Arbeitskraft vermehrt, aber auch gleichzeitig verfeinert, denn sie wird immer rationeller, aber auch komplizierter, weil sie die physische Arbeitsleistung durch geistigen Arbeitsaufwand ersetzt. In der Zeit von 1895 bis 1907 hat sich von den in Industrie und Bergbau Deutschlands beschäftigten Personen die Zahl der Arbeiter und Gehilfen um 43,2%, das Verwaltungs-, Kontor- und Aufsichtspersonal dagegen um 103,3% und das technische Betriebs- und Bureaupersonal um 167,6% gesteigert. Der Anteil der Selbständigen an der erwerbstätigen Bevölkerung ist freilich gesunken, aber diese Veränderung ist nicht so beklagenswert, wie man anfangs glaubte. Die Abhängigkeit des kleinen Unternehmers von seinen Lieferanten und Abnehmern ist tatsächlich viel größer als die der Angestellten und Arbeiter eines Großbetriebs von

dem Unternehmer, besonders seitdem sie den Weg der Organisation gefunden haben. Auch die Furcht vor der Zermalmung des politisch und wirtschaftlich wichtigen Mittelstandes hat sich in dieser Beziehung als ungerechtfertigt erwiesen, denn der aus Handwerkern, Händlern usw. bestehende alte Mittelstand ist durch einen neuen ersetzt worden, der nicht nur aus den verschiedenen Kategorien von Angestellten, sondern auch schon aus den qualifizierten Arbeitern gebildet wird. Der Krieg hat durch die Notwendigkeit von Ersparungen an Arbeit und Material und einer Zusammenfassung aller Kräfte das Wachstum zum Großbetriebe nur verstärkt.

Das Handwerk hat auf vielen Gebieten dem Ansturm der Fabrik nicht standhalten können, welche sich die besten Maschinen und die neuesten Erfindungen zunutze macht, die Arbeitskräfte durch eine weitgehende Arbeitsteilung besser verwertet, die Rohstoffe im großen und daher billiger kauft, einheitliche Ware erzeugt, Kredit genießen und gewähren kann. Trotzdem erhält sich das Handwerk erfolgreich in Gewerbegruppen, welche ihr Erzeugnis nach dem Bedürfnis verschiedener Konsumenten individualisieren müssen, in denen eine höhere technische Arbeitsleistung verlangt wird, als sie der Durchschnittsarbeiter oder die Maschine liefern kann, wie im Kunsthandwerk, in denen die Ware weniger marktfähig ist, wie in der Bäckerei, im Baugewerbe u. dgl. Übrigens hat die Fabrikindustrie selbst wieder manchem Handwerk zu einer größeren Ausdehnung verholfen, wie der Kistentischlerei, der Böttcherei usw., auch hat sie ihm in den Kleinmotoren neue technische Hilfsmittel bereitgestellt. Schließlich sind den Kleinbetrieben wenigstens manche Vorteile des Großbetriebs dadurch erreichbar, daß sie über ein größeres Gebiet genossenschaftlich zusammengefaßt werden, denn dadurch kommen sie in die Lage, einerseits größere Lieferungen vom Staate, von Gemeinden oder Industriegesellschaften zu übernehmen und andrerseits die erforderlichen Rohmaterialien im großen und unter Inanspruchnahme von Kredit einzukaufen. Die Not der Zeit hat auch nach dieser Richtung die Wertschätzung für die Organisation gesteigert.

Auch die Hausindustrie ist keine so überlebte Betriebsform, wie man bei der noch weit verbreiteten Annahme eines Stufenbaues in der wirtschaftlichen Entwicklung anzunehmen geneigt ist. Es kamen sogar Fälle vor, in denen sich eine schon bestehende Fabrikindustrie in eine Hausindustrie verwandelte, weil das Erzeugnis zu sehr dem Wechsel der Mode oder der Konjunkturen ausgesetzt ist, so daß kostspielige maschinelle Einrichtungen zu gewagt wären, oder weil die Fabrik unter eine ungünstigere Behandlung hinsichtlich des Arbeiterschutzes, der Besteuerung usw. geriet. Im allgemeinen erwiesen sich freilich die alten traditionellen Hausindustrien, denen in bestimmten Gegenden besonders gutes Rohmaterial (Holz, Flachs, Eisen, Ton) und die ererbte Arbeitsgeschicklichkeit der Bewohner zugute kam und die namentlich der landwirtschaftlichen Bevölkerung während der langen Winterzeit lohnende Beschäftigung boten, dem Wettbewerb des immer neue Gelegenheiten zur Ausdehnung erspähenden Fabriksystems gegenüber wenig widerstandsfähig. Manche Zweige derselben profitierten von den Handelsbeziehungen, welche sich die Großindustrie geschaffen hatte und arbeiteten für den Export, wie die Sonneberger Spielwarenindustrie. Sie sind durch die neue Wendung schwer betroffen. Dagegen hat die städtische Hausindustrie, namentlich die für Kleider- und Wäschekonfektion, durch stärkere Heranziehung von weiblichen Arbeitskräften schon vor dem Kriege eine große Ausdehnung erfahren und dürfte jetzt nach Wiedererwachen des Unternehmungsgeistes und der Arbeitslust in den überfüllten und verarmten Großstädten einen noch günstigeren Nährboden finden.

Der spezialisierte Großbetrieb war das nächste Ziel der industriellen Entwicklung, weil er die Produktionskosten herabdrückte. Mit ihm wuchs aber eine doppelte Gefahr. Vor allem wurde der Betrieb im Falle einer Bedarfsänderung stärker in Mitleidenschaft gezogen, weil er den Ausfall in dem einen Artikel nicht durch einen besseren Absatz in einem anderen ausgleichen konnte. Dann war eine Überproduktion eher zu befürchten und schwerer zu bekämpfen. Deshalb mußte auch zu dieser Arbeitsteilung eine Arbeitsvereinigung gefunden werden, über mehrere Betriebe ein Überbau geschaffen werden als eine Art Risikenausgleich oder Rentabilitätsversicherung. So entstanden die verschiedenen Formen der Betriebskonzentration, wie die Fusion als völlige Verschmelzung gleichartiger Unternehmungen, die Kombination als Vereinigung verschiedenartiger Unternehmungen desselben Produktionsprozesses (z. B. Kohlengruben, Hochöfen, Stahlwerke, Walzwerke), die Interessengemeinschaft als Vereinigung gleichartiger Unternehmungen durch

Vertrag, Aktientausch usw. zur Anbahnung bestimmter Vorteile in der Produktion oder im Absatz, das Kartell als Vereinigung zu gemeinsamer Regelung der Produktion oder des Absatzes in einem bestimmten Artikel, und der Trust als Verschmelzung in der Leitung verschiedener Unternehmungen zur Beherrschung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage. Diese Organisationen haben mit Ausnahme der Trusts, die sich namentlich im amerikanischen Wirtschaftsleben entwickelten, in Deutschland die beste Durchbildung erfahren. Sie blieben anfangs nicht ohne heftige Anfechtungen, weil sich ihr Zustandekommen gewöhnlich durch eine Preiserhöhung der Waren ankündigte, so daß man Werkzeuge zu einem Beutezug auf Kosten der Verbraucher vor sich zu haben glaubte. Allmählich sah man aber ein, daß die Erzeuger von heute, die auf Lager arbeiten, nicht wie die von ehedem, die nur auf Bestellung arbeiteten, den Markt übersehen können, daher zeitweise leicht in eine Überproduktion verfallen, die zwar augenblicklich für den Verbraucher vorteilhaft sein mag, bei einer dauernden Senkung der Preise unter die Herstellungskosten aber schwere Erschütterungen der Volkswirtschaft herbeiführt, die auch für den Verbraucher den vorübergehenden Preisvorteil mehr als aufheben. Der anfangs leidenschaftliche Kampf gegen die Kartelle ließ allmählich nach, ja im Krieg und Zusammenbruch erwuchs ihnen sogar eine Liebe von Seiten, von denen sie wohl am wenigsten erwartet worden war. Die Staatsverwaltung erkannte in ihnen ein Mittel zur Einrichtung einer Zwangswirtschaft, durch welche Erzeugung und Verbrauch nach der Dringlichkeit der Bedürfnisse für die Allgemeinheit gegliedert und geregelt werden sollten. Die Sozialdemokratie betrachtete sie aber als das Mittel, um durch einen Bau von unten auf den Übergang von der kapitalistischen zur sozialistischen Wirtschaftsordnung vorzubereiten. Bureaukraten und Revolutionäre fanden sich vielfach auf demselben Wege, ja wechselten manchmal die Plätze. Schließlich wurde sich die Bevölkerung doch wieder der Grenzen der Organisation bewußt, die ihren Vorteil der Zusammenfassung verschiedener Kräfte zu einem gemeinsamen mit dem Nachteil einer Lähmung der individuellen Energie erkaufen muß, daher niemals übertrieben werden darf. Eine starke Stütze fand die Betriebskonzentration in Deutschland jederzeit in dem Finanzkapital. Wohl in keinem anderen Lande haben die Banken die neuen und schwer zu erkennenden Bedürfnisse der Industrie so rasch erfaßt und so zweckmäßig befriedigt. Der Hauptgrund liegt wohl darin, daß zur Zeit der Gründung des Reiches im Bankwesen eine starke Dezentralisation bestand, welche die einzelnen Institute zwang, mit wachsendem Eifer nach neuen Geschäftsmöglichkeiten Ausschau zu halten. An den einfachen Kontokorrentverkehr mit dem industriellen Unternehmen schloß sich die Emission von neuen Aktien und Obligationen für dasselbe, die Umwandlung von Einzelfirmen in Aktiengesellschaften, die Beihilfe bei dem Abschluß von Interessengemeinschaften und Fusionen, die Abrechnung oder direkte Verkaufstätigkeit für eine Gesamtheit kartellierter Firmen und die Finanzierung des Exports durch Einrichtung eigener Überseebanken und Bevorschussung der Dokumenten-Tratten. Die geschäftlichen Verhandlungen führten auch zu zahlreichen persönlichen Beziehungen zwischen Banken und Industrie; in dem Aufsichtsrate der großen Industriegesellschaften sitzen auch Vertreter der Banken, ebenso ziehen auch die Banken Fachleute aus der Industrie an sich. Die in den letzten Dezennien zutage getretene Konzentration der Banken ist zum Teil eine Folge ihrer Industrietätigkeit. Ursprünglich pflegte jedes Institut die Beziehungen zu jener Industriegruppe, welche ihr wegen der örtlichen Lage oder aus anderen Gründen die nächste war. Später aber mußte das Bestreben dahin gehen, durch die Erstreckung der Tätigkeit auf andere Industriegruppen einen Risikenausgleich herbeizuführen und durch Angliederung anderer Banken Kapitalkraft und Klientel zu vermehren.

Große Sorge bereitete wie in allen Industrieländern die sozialwirtschaftliche Schichtung nach Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Fabrik hatte durch die Möglichkeit einer Heranziehung von ungeschulten und zwar besonders von weiblichen und jugendlichen Hilfskräften plötzlich ein Reservoir von Arbeitskräften geöffnet, das bisher für die gewerbliche Tätigkeit brach gelegen war, gleichzeitig verschlechterte sich aber zunächst durch das stark anschwellende Angebot die Lage auf dem Arbeitsmarkte. Eine Hilfe für die Schwachen war auch in diesem Falle die Organisation, die durch die örtliche und fachliche Konzentration der Betriebe begünstigt wurde. Zwei verschiedene Wege wurden betreten, zwischen denen aber eine gewisse Verbindung erhalten wurde, die politische Vereinigung in der Sozialdemokratie, um der Arbeiterklasse einen Einfluß auf die

Gesetzgebung und Verwaltung zu sichern, und die wirtschaftliche Vereinigung in den Gewerkschaften, um gegenüber dem Unternehmer das Arbeitsverhältnis zu bessern. Zwar war je nach der politischen und wirtschaftlichen Lage wie auch in anderen Ländern immer nur ein verschieden großer Bruchteil der Arbeiter organisiert, jedoch wäre es ein Fehlschluß, wollte man die Bedeutung einer Organisation lediglich nach der Zahl und Mitgliederstärke ihrer Vereine beurteilen. Freilich zeigte sich mit dem Wachstum der Masse auch eine stärkere Differenzierung innerhalb derselben, denn auch unter den Arbeitern bilden sich nach Alter, Bildung und Einkommen verschiedene Schichten mit manchmal auseinandergehenden Interessen. In der politischen Organisation kam es zunächst zur Entstehung von gemäßigten und radikalen Flügeln und auf dem Höhepunkte der Macht in der Revolutionszeit sogar zu einer offenen Spaltung. Bewegte Zeiten begünstigen in politischen Parteien die Radikalisierung, besonders wenn durch eine Verallgemeinerung des Wahlrechts weibliche und jugendliche Elemente ihren Einfluß vermehren, stärken aber in den fachlichen Organisationen das Gefühl der Verantwortung. In diesem Gefühl haben die Gewerkschaften der Arbeiter über der eigenen Interessengemeinschaft, welche sie selbst nach außen zu vertreten haben, auch jene Interessengemeinschaft nicht übersehen, in welcher sie mit dem ganzen Volke und mit den Arbeitgebern stehen. Bei Kriegsausbruch erklärte die Gewerkschaftsleitung ausdrücklich, daß der Arbeiterklasse zum erstenmal im politischen Leben eine Stelle an der Gesamtheit des deutschen Volkes zufalle, und zwar nicht aus zufälligen Gründen, sondern aus eigenen politischen und wirtschaftlichen Interessen. Zwischen den Gewerkschaften und Unternehmerverbänden hat sich ferner eine Annäherung vollzogen, die zu der vielverheißenden Arbeitsgemeinschaft vom 15. November 1918 führte, durch welche eine paritätische Verwaltung der Arbeitsnachweise, der Abschluß von Kollektivverträgen über die Arbeitsbedingungen, die Einsetzung von Arbeiterausschüssen in größeren Betrieben und die Normierung einer täglichen Arbeitszeit von acht Stunden vorgesehen sind. Ein wichtiges Moment der Beruhigung bildet die Internationalisierung des Arbeiterschutzes, weil dadurch verhindert wird, daß irgendein Industrieland aus Minderleistungen auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes und der Arbeiterversicherung eine Stärkung seiner Konkurrenzfähigkeit erfährt. Der Anlauf hierzu wurde in den Berner Abkommen von 1906 und 1913 genommen, nunmehr sollen aber nach dem Frieden von Versailles alle Staaten des Völkerbundes auch eine Vereinigung zu gemeinsamer Regelung der Arbeitsbedingungen bilden. Der besonders heftig umstrittene Achtstundentag wurde in den durch den Krieg niedergebrochenen Ländern Rußland, Deutschland und Österreich gesetzlich anerkannt, aber auch in den siegreichen Ländern im Wege freiwilliger Vereinbarung tatsächlich eingeführt.

Zu einer selbständigen Interessengruppe innerhalb der Industrie sind auch die Privatangestellten geworden, welche das technische und kaufmännische Hilfspersonal umfassen. Sie haben vielfache Berührungspunkte mit den Privatangestellten der übrigen Erwerbsgruppen, ja können sich als Teil jener Masse von Festbesoldeten betrachten, zu denen auch die öffentlichen Beamten, des Staates und der Gemeinden zählen. Ihre Zahl ist aber in der Industrie besonders gestiegen. weil dort der Bedarf nach geistiger Arbeit noch stärker wuchs als der nach körperlicher Arbeit. Die Lage der Festbesoldeten ist aber durch den Krieg mehr als die jeder anderen Bevölkerungsschichte verschlechtert worden, weil sie die höheren Kosten des Lebensunterhalts nicht wie die Verkäufer einer Ware auf den Warenpreis überwälzen konnten, zu einer Erhöhung ihrer Löhne jedoch keine genügend machtvolle Organisation besaßen. Überdies hatten sie nach dem Kriege unter der wachsenden Konkurrenz der in der Kriegsnot zu Bureauarbeiten herangezogenen weiblichen Hilfskräfte und der nunmehr frei gewordenen Offiziere zu leiden, ferner führte auch die politische Macht der manuellen Arbeiter zu einer bedeutenden Unterwertung der geistigen Arbeit. Für die bald einsetzenden organisatorischen Bestrebungen wurde es schwer, eine allgemeine Richtlinie zu finden, ein Teil blieb in Fühlung mit den bürgerlichen Parteien, ein immer größerer Teil suchte aber eine Eingliederung in die sozialdemokratische Partei. Vorläufig sind die Dinge noch im Flusse.

Die Unternehmer bemühten sich zunächst um eine Ausgestaltung ihrer Fachverbände zur Vertretung ihrer Interessen auf öffentlich-rechtlichem Gebiete, also gegenüber der Gesetzgebung, der Verwaltung und der öffentlichen Meinung, wozu ihnen die seit den siebziger Jahren immer wieder

auftauchenden wichtigen handelspolitischen und sozialpolitischen Fragen reichliche Gelegenheit boten. Als zentrale Organisationen entstanden im Jahre 1876 der Zentralverband deutscher Industrieller, welcher namentlich die Schwerindustrie und sonstige Großindustrie der Halbfabrikate vertrat, und im Jahre 1895 der Bund deutscher Industrieller, welcher seine Tätigkeit hauptsächlich den Mittelbetrieben der weiterverarbeitenden Industrie widmete. Ein Zusammengehen zwischen beiden Gruppen war wiederholt eingeleitet worden, jedoch ohne dauernden Erfolg. Erst der Krieg brachte eine stärkere Annäherung, bis schließlich am 4. Februar 1919 die Verschmelzung zu dem neuen Reichsverband der deutschen Industrie erfolgte. Im Gegensatz zu den agrarisch-konservativen Neigungen der Großindustrie versuchte eine Ralliierung der mehr freiheitlich gerichteten Interessen der Banken, des Handels und des Großgewerbes der im Jahre 1909 gegründete Hansabund, der auch auf eine politische Vertretung hinarbeitete, sich später aber politisch neutral erklärte. Als Gegenorganisation gegen die Gewerkschaften der Arbeiter wurden die Arbeitgeberverbände ins Leben gerufen, die ebenfalls in zwei Zentralen gipfelten, der mehr für die Großindustrie bestimmten Hauptstelle deutscher Arbeitgeberverbände und dem mehr auf der Mittelindustrie beruhenden Verein deutscher Arbeitgeberverbände, die nach dem Kriege in der gemeinsamen Vereinigung der deutscher Arbeitgeberverbände aufgingen. An sie schlossen sich Streikentschädigungsgesellschaften an, da sich eine auf streng versicherungstechnischer Grundlage aufgebaute Streikversicherung als undurchführbar erwies. Viel erörtert wurde seit jeher die Notwendigkeit und Möglichkeit einer tätigen Teilnahme der Unternehmer an der Politik. Man dachte an die Schaffung einer eigenen Industriellenpartei; da sich aber jede Partei auf Massen stützen muß, die hier eben nicht vorhanden sind, so mußte der Plan bald aufgegeben werden. Auch die Idee, den besonderen Bestrebungen der Industrie im Rahmen verschiedener bürgerlicher Parteien Geltung zu verschaffen, bietet wenig Aussicht auf Erfolg, weil der Verdacht, in irgendeiner Weise vom Großkapital abhängig zu sein, jede Partei in Mißkredit stürzt. Nachdem sich die gesetzgebenden Körperschaften auf Grund des allgemeinen Wahlrechts zusammensetzen, wird in ihnen jeder Staatsbürger nur als solcher zur Geltung gelangen können, nur Glied einer großen Partei sein können, die auf einer ganzen Weltanschauung und Staatsauffassung ruht. Daneben können sich aber die Industriellen durch politisch neutrale und rein fachliche Körperschaften immerhin durchsetzen. Diese Frage mündet in die viel weitere ein, ob neben den gesetzgebenden Körperschaften nicht auch irgendwelche Interessenvertretungen die wirtschaftliche Schichtung der Bevölkerung zum Ausdruck bringen sollen. Ihre Lösung liegt in der Zukunft.

---

25. Abschnitt.

a) Kartelle und Trusts.

Von Dr. **Robert Liefmann,**

o. Honorarprofessor der Nationalökonomie an der Universität Freiburg i. B.

Literatur:

R. Liefmann, Kartelle und Trusts. 4. Aufl. Stuttgart 1920. — Kontradiktorische Verhandlungen über Deutsche Kartelle. Berlin 1903—1906. — Denkschrift über das Kartellwesen. 4 Teile. Berlin 1906—1908. — Die Kartellrundschau, seit 1903. Jetzt Berlin.

Zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Fragen gehörte schon vor dem Kriege die staatliche Regelung der Kartelle und Trusts. Sie war damals in Deutschland noch kaum in Angriff genommen worden. Staatliches Eingreifen auf diesem Gebiete bezweckte mehr die Erhaltung von Kartellen, Reichskaligesetz von 1910, Maßregeln zur Erhaltung des Rheinisch-Westfälischen Kohlensyndikats 1915, Zwangssyndikate in verschiedenen Industrien, als die Be-

kämpfung von Mißbräuchen der monopolistischen Vereinigungen. Seit der Niederlage und der politischen Umwälzung in Deutschland ist die Frage einer Regelung der monopolistischen Vereinigungen noch viel dringender, aber wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse auch viel schwieriger geworden. Die Arbeiter dachten gleich nach der Revolution ihr altes Ideal der Verstaatlichung wenigstens dem „Großkapital" gegenüber verwirklichen zu können. Ihre einsichtigeren Elemente haben sich aber bald überzeugen müssen, daß gerade unter den gegenwärtigen ungeheuer schwierigen Wirtschaftsverhältnissen der private Unternehmungsgeist nicht allgemein durch öffentliche Betriebe ersetzt werden kann.

Trotzdem — oder man kann auch sagen — gerade weil das gepriesene Allheilmittel gegenüber den privaten Monopolbildungen, die Sozialisierung, versagte, ist das Problem, ihnen Schranken anzulegen und ihre Mißbräuche zu verhindern, heute dringender als je. Denn solche Zeiten allgemeiner Warenknappheit, allgemeiner Unsicherheit, denkbar größter Preisschwankungen und daran anknüpfender Spekulation sind das gegebene Feld monopolistischer Ausbeutung, sei es durch Einzelne, sei es durch gemeinsame Organisationen. Aber freilich müßte sie auf allen Gebieten bekämpft werden, wo sie sich findet, daher nicht nur bei den monopolistischen Organisationen der Unternehmer, den Kartellen und Trusts, sondern auch bei denen der Arbeiter, den Gewerkvereinen. Ihrer aller Macht ist außerordentlich gestiegen und sie üben sie mit früher nicht gekannter Rücksichtslosigkeit aus. So sehen wir „kapitalistische" und nichtkapitalistische Monopolorganisationen nebeneinander bestehen und zusammen an demselben Strange ziehen, der Ausbeutung der Konsumenten. Da sehen wir fest geschlossene Gewerkvereine, die bei jeder Gelegenheit höhere Löhne für geringere Leistung erzwingen, mit Streiks das ganze Wirtschaftsleben lahmlegen und namentlich den heute so bereitwilligen und verschwenderischen Staat schröpfen, der eben nicht so leicht ruiniert werden kann wie ein privater Unternehmer. Sie begründen ihre fortgesetzten Lohnforderungen mit höheren Preisen, erkennen aber nicht, daß sie ihrerseits wieder die Preise in die Höhe treiben und mit ihren höheren Löhnen dann doch nicht mehr kaufen können.

Auf der anderen Seite aber steht die Großindustrie, die namentlich in der Rohstoffproduktion in der Lage ist, durch ihre Syndikate die Lohnerhöhungen durch Preiserhöhungen für ihre Produkte auszugleichen, vor allem auch wiederum da, wo, wie im Kohlen- und Kalibergbau, der Staat stark an hohen Erträgen interessiert ist. Aber auch manche Industriezweige, in denen festgeschlossene Kartelle bestehen, so manche Zweige der Textilindustrie, der Papier-, Glas-, Porzellanindustrie u. a., dann vor allem auch viele Gebiete des Großhandels erzielen Riesengewinne, und es gelingt ihnen, gestiegene Unkosten auf die Konsumenten abzuwälzen und den allgemeinen Warenhunger auszunutzen. Zwischen beiden aber steht ein Heer von monopolistischen Vereinigungen lokaler Art, von Händlern, Handwerkern und Kleingewerbetreibenden, welche sich in ihnen über die Preise verständigen und gegenseitiges Unterbieten, den Konkurrenzkampf verhindern. Solche Vereinbarungen sind heute notwendig, in Zeiten allgemeiner Preisrevolution notwendiger als je, denn ein allgemeiner Konkurrenzkampf ist heute nicht mehr denkbar. Aber wie in solchen Spekulationszeiten einige ungeheure Gewinne erzielen, so werden auch in den monopolistischen Vereinigungen die Mitglieder immer anspruchsvoller, verlangen immer höhere Löhne und Gewinne und mißbrauchen rücksichtslos die wirtschaftliche, manchmal auch die politische Macht ihrer Organisationen, um sie durchzusetzen. Hier müßte dann der Staat eingreifen, dem aber unter den heutigen Verhältnissen zumeist die Macht dazu fehlt. —

Auch die Trustbewegung im weitesten Sinne, d. h. die Zusammenballung von Unternehmungen in den verschiedensten Formen wird durch die heutigen Verhältnisse, das Anwachsen des Spekulationscharakters im heutigen Wirtschaftsleben gefördert. Wir sehen plötzlich reich gewordene Handelsfirmen die größten Montanwerke aufkaufen, sehen, wie ein Magdeburger Kaufmann eine Zuckerfabrik nach der anderen erwirbt und jetzt allein mehr als 70 kontrolliert, eine Textilhandelsfirma 80 Spinnereien und Webereien kontrolliert, große Brauereien, Spiritusfabriken usw. immer mehr andere aufkaufen. Wir sehen, wie nach amerikanischem Muster, große Unternehmungen plötzlich aus der Kontrolle eines Großkapitalisten in die eines anderen übergehen, sehen, wie das ausländische Kapital sich in den verschiedensten Unternehmungszweigen festsetzt und wie eine zügellose Spekulation sich an alle solche Vorgänge knüpft. In aller dieser

Hinsicht ist zweifellos der „Kapitalismus", weit entfernt an seinem Ende angekommen zu sein, noch in weiterer Entwicklung begriffen, und die gegenwärtige Regierung erkennt trotz ihres sozialdemokratischen Einschlags, daß eine Wirtschaftsverfassung nun einmal nicht wie eine Staatsverfassung von heute auf morgen umzukrempeln ist, ist aber andererseits auch nicht stark genug, alle Auswüchse einer Revolutions- und Spekulationsepoche auf wirtschaftlichem Gebiete zu verhindern.

Es ist auch zuzugeben, daß die früher vorgeschlagenen Maßregeln gegenüber den monopolistischen Vereinigungen unter den heutigen Verhältnissen zum Teil unanwendbar sind, zum Teil stark an Wirksamkeit eingebüßt haben. Mit bloßer Überwachung und Registrierung ist natürlich noch wenig getan, ganz abgesehen davon, daß die unzähligen lokalen Kartelle, die oft ganz besonders rigoros in der Ausbeutung ihrer Abnehmer vorgehen, sich ihnen leicht entziehen können. Nichtsdestoweniger muß dafür gesorgt werden, daß möglichst alle Kartelle der Regierung bekannt werden. Ein Reichskartellamt, daß nicht nur sie, sondern alle auf Monopolbildung hinzielenden Organisationen dauernd im Auge behält, bleibt eine Notwendigkeit. Unter den Zivil- und Strafrechtsnormen, die angewandt werden könnten, hat die Wuchergesetzgebung ja im Kriege große Bedeutung erlangt. Aber sie trifft doch mehr den einzelnen und auch nur in Ausnahmefällen, wirkt auch im ganzen nicht abschreckend genug, um übermäßige Preisfestsetzungen der Kartelle zu verhindern. Auch ist in Zeiten von Preisumwälzungen wie den gegenwärtigen ein übermäßiger Gewinn und eine Ausbeutung der Abnehmer oft schwer festzustellen. Der vielfach geforderte Kontrahierungszwang, d. h. eine Verpflichtung der Kartelle, an alle, die Waren verlangen, solche zu den von ihnen festgesetzten Preisen abzugeben, wodurch die Absatzorganisationen der Produzenten und Händler getroffen und ev. ausgeschaltet werden könnten, ist unter den heutigen Verhältnissen kaum durchzuführen. Ganz undurchführbar oder unwirksam sind bei den heutigen politischen Zuständen Deutschlands auf Grund des Friedensvertrages die zollpolitischen Maßregeln. Auf diesem Gebiete ist manches gegenüber früher gradezu auf den Kopf gestellt worden. Das Dumping, der billigere Verkauf ins Ausland, einer der Hauptgründe der Gegnerschaft Englands und Amerikas gegen uns, ist auf Grund unsrer Valuta zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Aber leider werden so Rohstoffe und fertige Waren, Kunst- und Wertgegenstände ins Ausland getrieben, auch wo der Friedensvertrag keine Lieferungen verlangt. Da uns die eigenen Rohstofflager entrissen sind und wir ausländische Rohstoffe nicht kaufen können, ist der zollfreie Veredelungsverkehr in ungeahnter Ausdehnung eine Notwendigkeit für uns geworden. Der Kohlenmangel aber hindert seine weitere Entwicklung. Durch das Loch im Westen ist es uns unmöglich geworden, mittels Ausfuhrzöllen wichtige Rohstoffe im Inlande zu behalten, und die Verpflichtungen des Friedensvertrages verhindern auch, sie günstig im Auslande zu verwerten.

So bleiben eigentlich nur zwei Mittel übrig, um Mißbräuchen der monopolistischen Vereinigungen entgegenzutreten, staatliche Preisfestsetzungen und Überführung der kartellierten oder einem Trust angehörigen Unternehmungen in den Besitz oder Betrieb der öffentlichen Körperschaften. Staatliche Preisfestsetzungen, Höchstpreise und öffentliche Preisämter spielen ja seit dem Kriege bei uns die größte Rolle, nicht nur als Mittel gegenüber den monopolistischen Vereinigungen, und werden nicht sobald wieder verschwinden. Die Schwierigkeiten, mit denen die Festsetzung von Höchstpreisen zu kämpfen hat, wenn auf vielen Gebieten der allerdringendste Bedarf besteht, sind bekannt. Aber solche in kurzem Zeitraum sich vollziehenden Preisumwälzungen, wie wir sie gegenwärtig beobachten, können nicht dauernd die Signatur unsres Wirtschaftslebens bedeuten. Wenn nicht der unglückselige Friedensvertrag eine Ordnung der deutschen Volkswirtschaft überhaupt verhindert, und wenn nicht politischer Unverstand von der äußersten Rechten oder Linken her uns überhaupt nicht zur Ruhe kommen läßt, sondern beides uns dem Bolschewismus in die Arme treibt, muß sich einmal die Preisbildung wieder in ruhigeren und gleichmäßigeren Bahnen bewegen. Dazu ist freilich auch eine zielbewußte, sparsame und stetige Finanz- und Geldpolitik erforderlich. Dann wird es leichter sein als jetzt, Preise zu normieren und übermäßige Preise zu verhindern, zumal wenn dann auch eine verbesserte Steuerveranlagung ungewöhnliche Gewinne rasch und scharf heranzieht. Mir scheint dieser Weg immer noch einfacher und mehr Erfolg versprechend, als immer gleich an Verstaatlichung zu denken.

Eine solche ist zwar den Arbeitern verstaatlichter Unternehmungszweige in der Regel sehr erwünscht. Denn, wie gesagt, dem Staate gegenüber lassen sich sehr viel eher unbegrenzte Lohnerhöhungen durchsetzen als von den nun einmal auf Rentabilität angewiesenen und ohne sie auf die Dauer nicht durchführbaren privaten Unternehmungen. Aber die Arbeiter in den übrigen Unternehmungszweigen, die sich nicht für die Verstaatlichung eignen, besonders in der Landwirtschaft, aber auch in vielen Industrien, werden allmählich ein Haar in den Unterschieden finden, die sich daraus zwischen den als Staatsbeamten auftretenden Arbeitern und ihnen entwickeln. Sie werden aber auch erkennen, daß der Gedanke, alle Betriebe zu verstaatlichen und alle Arbeiter zu Staatsbeamten zu machen, nicht durchführbar ist und ihnen nichts nützen würde. Damit ist nun nicht gesagt, daß nicht einige Unternehmungszweige verstaatlicht oder kommunalisiert werden könnten. Der Gedanke aber, als ob jeder Unternehmungszweig, in dem sich Monopolbildungen finden, deswegen „verstaatlichungsreif" sei, ist, obwohl sehr verbreitet, doch entschieden zu bekämpfen. Da sind zunächst andere Mittel zu verwenden, um Mißbräuchen einer Monopolstellung abzuhelfen, vor allem staatliche Preisregelung. Für eine Verstaatlichung der Unternehmungen selbst ist aber Geeignetheit zum öffentlichen Betriebe die erste Voraussetzung, die mit den Monopolbildungen nichts zu tun hat. Diese Vorbedingung ist in sehr vielen Wirtschaftszweigen gerade unter den heutigen schwierigen, rasche Umstellung und rasche Entschlüsse verlangenden Verhältnissen in den meisten Fällen nicht vorhanden und der vom Sozialismus noch gern theoretisch vertretene Gedanke, daß der öffentliche Betrieb eine Vergrößerung der Leistung bei geringeren Kosten und Arbeitsaufwendungen ermögliche, muß einstweilen als Utopie betrachtet werden. Solange sich die menschliche Natur nicht von Grund aus geändert hat, ist das Streben nach möglichst hohem Gewinn immer der beste Antrieb zur Arbeitsleistung. Wo ein sehr gleichmäßiger Geschäftsbetrieb durchführbar, eine bureaukratische Verwaltung nicht nachteilig ist, ist gleichwohl öffentlicher Besitz und Betrieb von Unternehmungen möglich. Auch die verschiedenen Formen gemischt-wirtschaftlicher Unternehmungen, in denen der Staat an den Erträgen, oft auch an der Kapitalbeschaffung beteiligt ist, dürften noch weiter ausgebaut werden können. Nachdem aber unter dem Einfluß der rücksichtslosen Anwendung ihrer Macht seitens der Arbeiter und infolge sonst gestiegener Kosten aus den meisten öffentlichen Unternehmungen Defizitwirtschaften geworden sind, ist die Neigung zu solchen bei allen denen, die für die Regierung verantwortlich sind und nicht nur aus persönlichen Interessen oder aus Dogmatismus die weitere Ausdehnung der öffentlichen Unternehmungen betreiben, sehr viel geringer geworden. —

Die bisherigen Maßregeln auf dem Gebiete der Regelung der Kartelle und Trusts sind in Deutschland auch nicht als sehr glücklich zu bezeichnen. Abgesehen von einer Kartellenquete, die in den Jahren 1903—07 vorgenommen wurde und einige der wichtigsten Kartelle der Montanindustrie, des Buchhandels, der Spiritus-, Tapeten- und Zeitungspapierindustrie untersuchte, und einer umfangreichen Denkschrift über die Kartelle mit einer Sammlung von Statuten und einer Übersicht über die in- und ausländische Kartell- und Trustgesetzgebung sind vor dem Kriege namentlich das Eindringen des preußischen Fiskus in den Ruhrkohlenbergbau und das Reichskaligesetz zu erwähnen. Ein 1912 geplantes Petroleummonopol, das gegen die amerikanische Standard Oil Co. gerichtet war, kam nicht zustande. Im Kohlenbergbau hat der Preußische Staat im Ruhrgebiet durch Errichtung von eigenen Zechen und durch Erwerbung der Hibernia-Gesellschaft seinen Einfluß ausgedehnt. Ein Vetorecht gegen Preiserhöhungen, daß ihm vom Syndikat angeboten war, hat er früher abgelehnt in der richtigen Erkenntnis, daß damit die Preise des Syndikates als von ihm legitimiert erschienen wären. Im Kriege hat er 1915 durch Drohung mit einem Zwangssyndikat die Erhaltung des Kartells unter Beitritt seiner eigenen Zechen herbeigeführt und dieses Syndikat ist 1917 auf 5 Jahre verlängert worden. Unter der neuen Regierung ist viel von der Sozialisierung des Bergbaues die Rede gewesen, schließlich hat man sich aber mit einer „Sozialisierung des Kohlensyndikats" begnügt und jedenfalls ist seither die ungeheure Steigerung der Kohlenpreise erfolgt.

Besonders ungünstig war das staatliche Eingreifen auf dem Gebiete des Kalibergbaues. Hier waren der Preußische und der Anhaltische Fiskus von Anfang an am Bergbau und an seinen Kartellen beteiligt. Als später die außerordentliche Vermehrung der Kalibergwerke erfolgte, hat

er immer nur sein Bestreben darauf gerichtet, seine Rente und zu diesem Zwecke das Kartell zu erhalten. Während es anfangs dieses Jahrhunderts zweckmäßig gewesen wäre, wenn freie Konkurrenz eingesetzt hätte, weil dadurch die fortwährende Errichtung neuer Werke, weit über die Absatzmöglichkeiten hinaus eingeschränkt worden wäre, ist dadurch, daß der Staat das Kartell und seine hohen Preise mit allen Mitteln zu halten versuchte, die gewaltige Überkapitalisation herangezüchtet worden, die seit mehr als einem Jahrzehnt in dieser Industrie zu verzeichnen ist. Auch das Reichskaligesetz von 1910, das ein Zwangssyndikat statuierte, hat die Gründung neuer Werke nicht hintangehalten und so die übermäßigen Kapitalinvestitionen in dieser Industrie noch verstärkt. Auch die neue Regierung ist hier durchaus „kapitalistisch" verfahren und würde es wahrscheinlich noch mehr gewesen sein, wenn alle Werke verstaatlicht worden wären. Einstweilen ist durch das neue Kaligesetz vom 19. April 1919 das alte Zwangssyndikat aufgehoben worden, aber eine neue „Vertriebsgemeinschaft" unter Aufsicht eines „Reichskalirats" geschaffen worden, denen auch Händler, Verbraucher und Arbeitnehmer angehören. Jedenfalls sind starke Preissteigerungen zu verzeichnen und immer neue werden verlangt, und dadurch, daß ein großer Teil des Exports ins Ausland geht, sind auch sehr hohe Valutagewinne erzielt worden.

Das Problem einer Regelung der Kartelle und Trusts ist so heute dringender als je. Aber es darf nicht nur diese „kapitalistischen" Bildungen, sondern muß alle monopolistischen Vereinigungen umfassen, auch die der Arbeiter. Das Monopol ist das Gefährliche in der heutigen, auf der Konkurrenz, d. h. dem privaten Ertragsstreben aufgebauten Wirtschaftsordnung, erst in zweiter Linie kommen die „kapitalistischen", finanziellen Erscheinungen in Betracht, die bei den eigentlichen Kartellen fehlen. Durch ihre Gewerkvereine können monopolistische Vereinigungen der Arbeiter das Wirtschaftsleben und die letzten Konsumenten ebenso ausbeuten und tun das teilweise heute, wie es bisher den Kartellen möglich war. Mit dem „Kapitalismus", den Besitzverschiedenheiten, sind also die Monopolbildungen und Monopolgefahren keineswegs unbedingt verknüpft.

---

b) Elektrizitäts-Konzerne.

Von R. Werner,

Direktor der Siemens-Schuckertwerke G. m. b. H., Berlin.

In der letzten Ausgabe dieses Buches wies mein Vorgänger in der Behandlung dieser Frage, Herr Hugo Natalis, darauf hin, daß die wachsende Anwendung der elektrischen Energie eine Ausdehnung der Betriebsstätten und des Wirkungskreises der Elektrizitätsfirmen zur Folge habe. Der Ausgang des Weltkrieges fordert weiter das Zusammenfassen aller werbenden Kräfte zum Wiederaufbau und zur Herbeiführung höchster Wirtschaftlichkeit. Wenn diese Momente schon für einen größeren Zusammenschluß gleicher oder sich ergänzender Kräfte sprachen, so sind inzwischen durch den Verlust von Elsaß-Lothringen, des Saargebietes und die Bedrohung Oberschlesiens neue Momente hinzugetreten, die für die Elektrizitäts-Konzerne neue Interessengemeinschaften schaffen halfen.

Wir sind vor die Notwendigkeit gestellt, das stark beschränkte Material, das uns im deutsch gebliebenen Boden zur Verfügung steht, auf dem Weltmarkte in möglichst weit verarbeitetem und veredeltem Zustande abzusetzen, der möglichst viel aufgewendete Intelligenz und Arbeitskraft an sich bindet. Uns Deutschen ist nach dem Friedensvertrag von Versailles außer knappen Bodenschätzen nur noch unsere Arbeitskraft geblieben, und zwar in der deutschen Industrie für rund 8 Millionen Arbeiter 16 Milliarden Arbeitsstunden im Jahr. Diese Leistung mit möglichst hohem Wirkungsgrad auszunutzen ist die neue Aufgabe der deutschen Industrie.

Zur Erreichung dieses hohen Wirkungsgrades lag der Gedanke nahe, Rohstoffwerke mit der Fertigindustrie zu verschmelzen, und so enstand in den letzten Tagen des Jahres 1920 die große

Interessengemeinschaft Siemens-Rheinelbe-Schuckert-Union G. m. b. H. in Düsseldorf, in welcher die 4 Gesellschaften: 1. Gelsenkirchener Bergwerks-A.-G., Gelsenkirchen, 2. Deutsch-Luxemburgische Bergwerks- und Hütten A.-G., Bochum, 3. Siemens & Halske Aktiengesellschaft, Berlin, 4. Elektrizitäts-Aktiengesellschaft vormals Schuckert & Co., Nürnberg, sich in einer Gemeinschaft so zusammengeschlossen haben, daß sie unter Wahrung ihrer technischen und verwaltungsmäßigen Selbständigkeit eine wirtschaftliche Einheit bilden.

Die drei unter 1 bis 3 genannten Gesellschaften haben gerade eben ihr Aktienkapital von 130 Millionen Mark verdoppelt durch die Ausgabe von 130 Millionen 6-prozentiger Vorzugsaktien; die unter 4 genannte Firma Schuckert ist den gleichen Weg gegangen, indem sie ihr Aktienkapital von 70 Millionen Mark ebenfalls durch die Ausgabe von 70 Millionen Mark 6 prozentiger Vorzugsaktien verdoppelte. Die wirtschaftliche Einheit der Interessengemeinschaft ist dadurch gewahrt, daß die erwirtschafteten Gewinne zusammenfließen und im Verhältnis von 100 für jede der Gesellschaften ad 1 bis 3, zu 45 für die Firma Schuckert verteilt werden. Aus den Verwaltungen der einzelnen Gesellschaften werden Vertreter in den Vorstand der Union und den als oberste Aufsichtsinstanz gebildeten Gemeinschaftsrat entsandt. Auch findet ein Austausch von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern unter den 4 Gesellschaften statt.

In dem mir für diese Abhandlung gesteckten Rahmen muß ich mich darauf beschränken, einen kurzen Überblick über den Umfang und die Organisation der 3 großen deutschen elektrotechnische Waren fabrizierenden Elektrizitätskonzerne zu geben, und zwar Siemens-Konzern, A. E. G.-Konzern, Akkumulatoren-Fabrik, indem ich es der Zukunft vorbehalte, ähnliche Angaben auch über die beiden großen Firmen Bergmann-Elektrizitätswerke A.-G. und Brown Boveri & Cie. A.-G. zu machen. Ich schließe mich hierbei, soweit möglich, an die Disposition an, die mein Kollege Natalis in der vorigen Ausgabe des Handbuches gewählt hatte.

a) Der Siemens-Konzern.

An der Spitze steht die Siemens & Halske Aktiengesellschaft Berlin, deren Aktienstammkapital soeben Ende Dezember 1920 von 126 auf 130 Millionen Mark erhöht und sich, wie bereits oben erwähnt, durch Ausgabe von 130 Millionen Mark 6-prozentiger Vorzugsaktien verdoppelt hat. Das Obligationskapital beträgt zur Zeit 121 Millionen Mark.

Die Siemens-Schuckertwerke G. m. b. H. (SSW) wurden im Jahre 1903 von Siemens & Halske A.-G. und der E. A. vormals Schuckert & Co. mit einem Stammkapital von 90 Millionen Mark gegründet, von denen Siemens & Halske 45 050 000 — Mark und Schuckert 44 950 000 — Mark einbrachten.

Der Kapitalsbedarf der Siemens-Schuckert-Werke wuchs, wie der aller deutschen Industrien, infolge Entwertung der Markvaluta erheblich und wurde gedeckt durch Erhöhung des seitens der beiden Gesellschafter gewährten unkündbaren Darlehns auf 110 Millionen Mark und Erhöhung der Obligationsschuld auf rund 200 Millionen Mark.

Die Siemens-Schuckert-Werke haben die gesamte Starkstromfabrikation von Siemens & Halske und Schuckert übernommen. Siemens & Halske verblieb das Eisenbahnsicherungswesen und das gesamte Schwachstromgebiet, der Firma Schuckert deren Elektrizitätsversorgungsunternehmungen in Verbindung mit der Continentalen Gesellschaft für elektrische Unternehmungen, Nürnberg. Die Glühlampenfabrikation von Siemens & Halske ging bei der Gründung der Osram-Gesellschaft G. m. b. H., Kommandit-Gesellschaft, Berlin im Laufe des Jahres 1920 an diese Gesellschaft gleichzeitig mit der Glühlampenfabrik der A. E. G. über.

Die Starkstromgeschäfte sind zwischen den vorgenannten Firmen in der Art geteilt, daß die Siemens-Schuckert-Werke G. m. b. H. wesentlich als rein fabrizierende, verkaufende und installierende Firma auftritt, während vorhandene und neu zu begründende Betriebsunternehmungen teils von den Stammfirmen, teils von den befreundeten Trustgesellschaften behandelt werden. Die Fabrikation der Siemens & Halske A.-G. liegt in Groß-Berlin und Wien, diejenige der Siemens-Schuckertwerke in Groß-Berlin, Nürnberg und Spandau. Sie erstreckt sich für Siemens & Halske auf Telegraphie im weitesten Sinne einschließlich Feuermelder usw., Telephonie, Meßinstrumente, auf medizinisch-elektrische Bedürfnisse, wie Röntgen-Apparate, auf Blockwerks- und Signal-

anlagen usw., für die Siemens-Schuckertwerke auf elektrische Maschinen und Zubehör für Licht- und Kraftanlagen jeder Art in Industrie, Bergbau, Landwirtschaft und Kleingewerbe, Scheinwerfer und sonstiges Material für Armee und Marine, Bogenlampen, Installationsgegenstände, Kabel, Gummi und Automobile.

Beide bearbeiten ihre Absatzgebiete durch 138 deutsche und ausländische, über die ganze Erde verteilte Geschäftstellen. Diese sind teils technische, d. h. verkaufende und verrechnende detachierte Büros, welche unmittelbar unter der Zentralverwaltung und in nächster Verbindung mit der Kundschaft stehen, teils sind sie in der Form von selbständigen Firmen errichtet, unterliegen aber der Kontrolle durch die Zentralverwaltung. Die in der Form von selbständigen Gesellschaften arbeitenden Geschäftstsllen sind die folgenden: Dansk Aktieselskab Siemens-Schuckert, Kopenhagen; Elektriska Aktiebolaget Siemens-Schuckert, Stockholm; Norsk Aktieselskab Siemens-Schuckert, Kristiania; Elektriska Aktiebolaget Siemens-Schuckert, Sähkö Osakeyhtiö, Helsingfors; Società Italiana di Elettricità Siemens-Schuckert, Mailand; Societatea Romana de Electricitate Siemens-Schuckert, Societate Anonima, Bukarest; Siemens China Co., Shanghai; Siemens-Schuckert Denki Kabushiki Kaisha, Tokyo; Siemens-Schuckert limitada, Buenos-Aires; Siemens-Schuckertwerke, Mexiko, Sociedad Anonima de Electricidad; Companhia Brazileira de Electricidade Siemens-Schuckertwerke (Sociedade limitada), Rio de Janeiro; Siemens-Schuckert limitada Santiago.

Die geographischen Gebiete, welche die Stammfirmen nicht selbst bearbeiten, umfassen die Länder: Österreich, Tschechoslowakei, Polen, Ungarn, Spanien und Portugal. Die für diese Länder gegründeten Gesellschaften, und zwar Österreichische Siemens-Schuckert-Werke, Wien; Siemens & Halske A.-G., Wienerwerk, Wien; Siemens & Co., Kommanditgesellschaft, Prag; A. G. Polnische Elektrotechnische Werke, Warschau; Ungarische Siemens-Schuckert-Werke Elektrizitäts-Aktiengesellschaft, Budapest; Siemens-Schuckert-Industria Electrica, Sociedad Anonima, Madrid; Siemens & Halske Compania Anonima Espanola de Electricidad, Madrid, stehen in enger Verbindung mit den betreffenden Stammfirmen, bearbeiten die ihnen überlassenen Gebiete selbständig und stützen sich dabei teils auf eigene Fabrikationsstätten. Die Organisation dieser Firmen ist kurz folgende:

Die Österreichischen Siemens-Schuckertwerke, Sitz Wien, mit Fabriken in Wien und Leopoldsau, bearbeiten Deutsch-Österreich und die Balkanländer mit Ausschluß von Rumänien.

Die Bearbeitung der Tschechoslowakei liegt in den Händen von Siemens & Co., Kommand. Gesellschaft, Prag und Bratislava.

Die Ungarischen Siemens-Schuckertwerke, Elektrizitäts-Akt.-Ges., Sitz Budapest, mit Fabrik in Budapest, bearbeiten das Starkstromgeschäft in Ungarn.

Die Siemens & Halske A. G., Wiener Werk in Wien fabriziert Schwachstrommaterial und vertritt die Interessen der Siemens & Halske A.-G., Berlin in Deutsch-Österreich, Tschechoslowakei, Jugoslavien, während die Bearbeitung von Budapest, Südtirol und Galizien durch das Wernerwerk in Berlin erfolgt.

In Galizien arbeitet die Galizische Siemens-Schuckert-Ges. m. b. H., in Lemberg.

Die Aktiengesellschaft Polnische Elektrotechnische Werke „Siemens" mit der Geschäftsleitung in Warschau vertritt die Interessen des Siemens-Konzerns vorläufig in dem Gebiet Kongreß-Polen, sie unterhält Geschäftsstellen in Warschau, Lodz, Lublin und Sosnowice, sowie eine Reparaturwerkstätte in Lodz.

Die Siemens-Schuckert-Industria Electrica, Sociedad Anonima, Sitz Madrid, fabriziert Starkstrom-Material in ihren Werkstätten in Cornella bei Barcelona und bearbeitet das Starkstromgeschäft in Spanien und Portugal. Sie unterhält 6 technische Büros und 4 Vertretungen.

Die Siemens & Halske Compania Anonima Espanola de Electricidad Sitz Madrid, bearbeitet das spanische Gebiet für die der Siemens & Halske A.-G. vorbehaltenen Geschäftszweige.

Der Siemens-Gruppe gehören zur Herstellung von Sonderfabrikaten folgende Fabrikationsgesellschaften an: Elektroden- und Kohlenstiftefabrik von Gebrüder Siemens & Co., Berlin-Lichtenberg; Gummifabrik Westend; Protos-Automobile G. m. b. H.; Porzellanfabrik Neuhaus vorm. Armand Marseille G. m. b. H.; Marggraf & Engel, G. m. b. H., Papierfabrik, Wolfswinkel bei Eberswalde; Holzwollefabrik Peitz G. m. b. H., Peitz (Niederlausitz); Sächsische Draht- und

Kabelwerke G. m. b. H., Plauen i. V.; Porzellanfabrik August Schweig G. m. b. H., Weißwasser (Oberlausitz); Siemens Elektrowärme-Gesellschaft m. b. H., Dresden.

Zu den befreundeten Trustgesellschaften gehören: Aktiengesellschaft für Elektrizitäts-Anlagen, Berlin; Continentale Gesellschaft für elektrische Unternehmungen, Nürnberg; E. A. vormals Schuckert & Co., Nürnberg; Elektra, Aktiengesellschaft, Dresden; Elektrische Licht- und Kraftanlagen-Aktiengesellschaft, Berlin; Österreichische „Siemens" Elektrische Betriebe G. m. b. H., Wien; „Siemens" Elektrische Betriebe A.-G., Berlin; Rheinische Elektrizitäts-Aktiengesellschaft, Mannheim; Schweizerische Gesellschaft für elektrische Industrie, Basel.

Die Tätigkeit dieser Trustgesellschaften erstreckt sich teils auf den Betrieb eigner, teils auf die Kontrolle besonderer Betriebsgesellschaften, teils auf die Mitarbeit bei Finanzierungen.

Die in Berlin von dem Siemens-Konzern und der Allgemeinen Elektrizitäts-Gesellschaft gemeinschaftlich mit einem Kapital von 30 Millionen Mark errichtete Elektro-Treuhand-Aktiengesellschaft ist bestimmt für die Finanzierung von elektrischen Anlagen für staatliche und kommunale Zwecke.

Zum Schluß sei bemerkt, daß der Konzern noch in näherer Beziehung steht zu der Gesellschaft für drahtlose Telegraphie, System Prof. Braun, Berlin; zur Gesellschaft für Elektrostahl-Anlagen G. m. b. H.; Berlin; zur Ozongesellschaft m. b. H., Berlin; zur Akkumulatorenfabrik A.-G.; zur Gesellschaft für elektrische Zugbeleuchtung, Berlin; zur Glimmer-Gesellschaft m. b. H.; zur Wärmeverwertungs-G. m. b. H., Berlin und zur Gesellschaft für elektrische Ferndrucker m. b. H. Berlin.

b) Der Konzern der Allgemeinen Elektrizitäts-Gesellschaft.

An der Spitze steht die aus der früheren Deutschen Edison-Gesellschaft hervorgegangene Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft in Berlin mit einem Aktienkapital von 550 Millionen Mark und rund 202 Millionen Mark Obligationen. Durch Fusion sind in ihr aufgegangen die frühere Union Elektrizitäts-Aktiengesellschaft in Berlin und die Frankfurter Abteilung der ehemaligen Felten & Guilleaume-Lahmeyerwerke Akt.-Ges. Aus der Übernahme des Frankfurter Lahmeyerwerkes rühren die Beziehungen zu der nunmehrigen Felten & Guilleaume Carlswerk Aktien-Gesellschaft und der Elektritäts-Aktien-Gesellschaft vorm. W. Lahmeyer & Co. her.

Die Fabrikationsstätten der Hauptgesellschaft liegen in Berlin mit Ausnahme des Kabelwerks Oberspree und der Fabriken Henningsdorf, außerdem wird in Wien-Stadlau fabriziert. Die Fabrikation erstreckt sich auf Starkstrommaterial jeder Art, Generatoren und Motoren, Apparate, Bogen- und Quarzlampen, Ventilatoren, Kabel, Leitungs- und Isoliermaterial, Schweißmaschinen, Gesteinsbohrmaschinen, Härteöfen, ferner Dampfturbinen und Turbodynamos sowie Automobile und Schreibmaschinen. Mit dieser Fabrikation verbindet die A. E. G. die Ausführung elektrischer Anlagen jeder Art, von Elektrizitätswerken, Kraftübertragungen und den Bau von elektrischen Straßen-, Klein- und Vollbahnen und von Dampflokomotiven. Deutschland wird durch 50 Installations- bzw. Ingenieur-Büros bearbeitet; für das ausländische Geschäft bestanden bis zum Kriege Vertretungen an mehr als 150 Plätzen.

Im Interesse des Bezuges der Materialien, des Absatzes der Fabrikate und zur Beschaffung der finanziellen Mittel hat die A. E. G. folgende Gesellschaften errichtet bzw. steht sie zu ihnen in näheren Beziehungen: Elektrizitäts-Lieferungs-Gesellschaft, die 27 Zentralen in Deutschland und im Auslande besitzt bzw. gepachtet hat, die Allgemeine Lokal- und Straßenbahn-Gesellschaft, die 12 Straßenbahnen betreibt, die Bank für elektrische Unternehmungen in Zürich, die im Zusammenhang mit der Société Franco-Suisse pour l'industrie electrique in Genf steht und eine große Anzahl zu der A. E. G. in Beziehung stehenden Unternehmungen umfaßt, die Treuhandbank für die elektrische Industrie, die Gesellschaft für elektrische Unternehmungen, die A. E. G.-Union in Wien, die Akt.-Ges. für elektrischen Bedarf in Wien, die Union-Ungarische Elektrizitäts-Aktiengesellschaft, die Allgemeine Elektrizitätsgesellschaft Basel für die Schweiz, die A. E. G. Iberica des Electricidad für Spanien, die A. E. G. Dansk Elektricitets Aktieselskab für Dänemark, die Elektriska Aktiebolaget A. E. G. für Schweden, Elektricitets-Aktieselskabet A. E. G. für Norwegen, die Nationale Automobil-Gesellschaft, die Automobil-Betriebs-Aktien-Gesellschaft, die

Elektrochemischen Werke in Berlin, die auf die Rütgerswerke übergegangenen Planiawerke, Beleuchtungskörper, Isolierrohr, Metallwerke Oberspree, A. E. G.-Schreibmaschinen-Gesellschaft, die Quarzlampen-Gesellschaft, Elektrostahl in Remscheid, Gesellschaft für elektrische Zugbeleuchtung, Deutsche Luftreederei.

In Verbindung mit Siemens & Halske ist die A. E. G. beteiligt an der Akkumulatoren-Fabrik in Berlin, der Gesellschaft für drahtlose Telegraphie, der Hamburger Hochbahn, der Elektro-Treuhand-Aktiengesellschaft, der Deutsch-Überseeischen Elektrizitäts-Gesellschaft, der Ozongesellschaft in Berlin und der Osram G. m. b. H., Kommanditgesellschaft in Berlin.

c) Akkumulatorenfabrik Aktiengesellschaft.

Die aus der Firma Müller & Einbeck hervorgegangene Akkumulatoren-Fabrik Aktiengesellschaft wurde unter Mitwirkung der Siemens & Halske Aktiengesellschaft und der Allgemeinen Elektrizitäts-Gesellschaft gegründet. Sie besitzt ein Kapital von 20 Millionen Mark. Jhre Hauptfabrik befindet sich in Hagen i. W., eine zweite Fabrik in Oberschöneweide bei Berlin, eine Bleihütte in Krautscheid im Westerwald. Sitz der Gesellschaft ist Berlin.

In Wien wurde eine Generalrepräsentanz gegründet, außerdem wurden in verschiedenen anderen Ländern Tochtergesellschaften errichtet, die bis zu Beginn des Krieges bestanden. In England die Tudor Akkumulator Co. Ltd., in Spanien die Sociedad Espanola del Accumulador Tudor, in Rußland die Russische Tudor Akkumulatoren-Fabrik Aktiengesellschaft, in Italien die Società Generale Italiana Accumulatori Elettrici, in Ungarn die Tudor Akkumulatoren-Fabrik Aktiengesellschaft, in Böhmen die Akkumulatoren-Fabrik „Tudor“, G. m. H., in Galizien die Galizische Akkumulatoren-Fabrik Tudor, in Rumänien die Societate anonima Romana pentru fabricarea accumulatorilor electrici, in Dänemark die Aktieselskabet Accumulator-Fabriken, in Schweden die Tudor Akkumulator-Fabriksaktiebolaget.

Während des Krieges wurde die Unternehmung in England unter Zwangsverwaltung gestellt, diejenigen in Italien und Spanien wurden selbstständig gemacht. Mit der Letzteren besteht ein Freundschaftsabkommen.

Ferner wurden noch eine Reihe anderer Gesellschaften zur weiteren Ausbildung einzelner Geschäftszweige ins Leben gerufen; so die Elektromontana G. m. b. H. und gemeinsam mit S. S. W. und A. E. G. die Gesellschaft für elektrische Zugbeleuchtung m. b. H. und gemeinsam mit Beer Sondheimer & Co. die Erzbearbeitungsgesellschaft und die Société pour le Traitement des Mineraux-Overpelt.

---

c) Überlandzentralen.

Von **R. Werner,**

Direktor der Siemens-Schuckertwerke G. m. b. H., Berlin.

Seit der Revolution ist der Gedanke der Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft lebhaft erörtert worden. Man operierte zeitweise mit dem Schlagwort: „Baut die Überlandzentralen aus und sozialisiert die Elektrizitätswirtschaft — und die Kohlennot hat ein Ende.“ Diese Idee ist grundfalsch, wie ich zunächst beweisen will.

In der Begründung des Reichsgesetzes über die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft vom Jahre 1919 gibt die Regierung an, daß die Gesamtabgabe elektrischer Arbeit in Deutschland betragen habe 12,8 Milliarden Kilowattstunden im Jahre 1913, 16 Milliarden in 1914 und 22 Milliarden in 1917. In diesem Verbrauch spielt die Erzeugung der sogenannten Eigenanlagen (das sind Elektrizitätswerke, die ohne Verteilung der Arbeit an verschiedene Abnehmer nur dem Selbstverbrauch des Besitzers dienen, besonders industrielle Kraftwerke) die Hauptrolle; auf die zentrale Versorgung entfallen nur 20—30%, wie die folgende Tabelle zeigt:

	1913	1914	1917	
Insgesamt erzeugt	12,8	16	22	Milliarden kWh
In Einzelanlagen der Selbstverbraucher	10,0	12,1	15,2	„ „
Durch zentrale Versorgung	2,8	3,9	6,8	„ „
Anteil der zentralen Versorgung an der Gesamterzeugung	22,7%	24,4%	31%	

Diese Daten sind nur für 1913 zuverlässig und stammen aus der Statistik der Elektrizitätswerke, deren Fortführung 1914 durch den Krieg unterbrochen wurde; die übrigen sind der weniger genauen Kriegsstatistik des Reichskohlenkommissars entnommen, und zwar den Anforderungen der Elektrizitätswerke für Kohlenbelieferung. Tatsächlich schätzen Sachverständige die wirkliche Erzeugung öffentlicher Elektrizitätswerke 20% niedriger, also für 1917 auf etwa $5^1/_2$ Milliarden. Seit Kriegsschluß ist der Verbrauch durch Fortfall der Munitionsindustrie und der Überbeschäftigung zahlreicher Fabriken stark zurückgegangen; so zeigt die Stadt Berlin in ihren Elektrizitätswerken in 1919 einen Rückgang auf weniger als die Hälfte gegen den Verbrauch 1918, und es erscheint ziemlich wahrscheinlich — genaue Statistik fehlt noch immer — daß der öffentliche Verbrauch 1920 wieder in die Nähe der 1914er Ziffer, also bei etwa 4 Milliarden kWh liegen mag. Von diesem Ausgangspunkt kann sich die öffentliche zentrale Versorgung im wesentlichen nur durch allmähliches Aufsaugen der Einzelanlagen wieder weiter entwickeln, und hierin muß man eine der Hauptaufgaben der Überlandwerke erblicken. Sie sollen außerdem durch Zentralisierung der Erzeugung in Großkraftwerken, die an oder nahe dem Fundort der Stein- und Braunkohle oder für Wasserkraftausnutzung errichtet oder erweitert werden, die Energie im großen und deshalb ökonomisch erzeugen und für möglichst allgemeine Verteilung der elektrischen Arbeit sorgen. Sie sparen ferner durch beste Ausnutzung der Kohlenwärme im ökonomisch arbeitenden Großbetrieb Kohle und vermeiden die Verteilung der Kohle durch die infolge der harten Friedensbedingungen knapp gewordenen Lokomotiven und Eisenbahnwagen.

Immerhin ist aber dieser letztbetonte Zweck von weit geringerer Bedeutung, als allgemein angenommen wird. Der Gesamtverbrauch von Kohlen in Deutschland (wobei Braunkohle bezüglich ihres Heizwertes auf Steinkohle umgerechnet wurde) war:

	1912	1913	1914	
Gesamtverbrauch in Deutschland	180	191	170	Millionen Tonn.
Davon Verbrauch der öffentlichen Elektrizitätswerke	2,8	3,2	3,5	„ „
d. i. in Prozenten vom Gesamtverbrauch	1,55%	1,72%	2,1%	

Also kann man den 1914er Kohlenverbrauch der deutschen öffentlichen Elektrizitätswerke in 5 Tagen in deutschen Kohlenzechen fördern. Würde man nach dem durch das Sozialisierungsgesetz für die Elektrizitätswirtschaft vorgesehenen Zusammenschluß der deutschen Kraftwerke 15% Kohlenverbrauch einsparen, so erhellt aus diesen Betrachtungen, daß diese Ersparnis weniger wäre als eine deutsche Tagesförderung. Das öfter geprägte Schlagwort: „Sozialisiert die Elektrizitätswirtschaft, und die Kohlennot hat ein Ende“ ist also absolut irrig; das durchgeführte Gesetz würde in dieser Beziehung keinen Nutzen von Bedeutung bringen.

Die Vorteile des Zusammenschlusses der Kraft- und Überlandwerke liegen auf anderen Gebieten: Gegenseitige Reservestellung, bessere Ausnutzung der Maschinen und Reserven (von vorhandenen gekuppelten Werken braucht nicht jedes 50—80% Maschinenreserve, sondern nur eines), Versorgung der Abnehmer vom nächstgelegenen, nicht mehr durch politische Grenzen abgeschnittenen Kraftwerk usw. So will ja auch das Sozialisierungsgesetz der Elektrizitätswirtschaft durch Zusammenschluß der Kraftwerke sogenannte Bezirks-Elektrizitäts-Gesellschaften schaffen, die von den in einer Hand bzw. Gesellschaft vereinigten Kraftwerken des betreffenden Bezirks aus die Versorgung desselben übernehmen sollen. Das ist der gute, die Wirtschaft fördernde Grundgedanke des Gesetzes — aber leider auch der einzige gute Gedanke im ganzen Gesetz. Der andere Grundgedanke: Enteignung der Werke und ihre Überführung in Reichsbesitz ist absurd und angesichts des Versailler Vertrages eine immense Gefahr für das Reich. Da der Entente bei Nichterfüllung einer Vertragsbedingung der Eingriff in Reichsbesitz offen steht, so könnte sie die Kraftwerke nach deren Überführung in Reichsbesitz beschlagnahmen und hätte dann ein wunderbares Objekt, Wirtschaftsspionage zu treiben: An den Schalttafeln der Kraftwerke könnte sie ja

den Verbrauch der angeschlossenen Industrien und damit ihre Beschäftigung und ihren Umfang bequem ablesen! So ist die Überführung der Kraftwerke in Reichsbesitz, wie jede derartige Sozialisierung überhaupt, angesichts des Versailler Vertrages m. E. absolut undurchführbar oder schärfer gesagt: Die Überführung irgendwelcher Unternehmen aus Privat- in Reichsbesitz wäre ein Verbrechen am deutschen Volk! Hoffentlich bricht sich diese Erkenntnis auch in sozialisierungswütigen Köpfen Bahn, ehe es zu spät ist!

Der gute Gedanke der Gründung von Bezirksgesellschaften ist übrigens an vielen Stellen im Reich schon vor Einbringung des Sozialisierungsgesetzes in die Tat umgesetzt worden. Die Entwicklung der früheren Überlandzentralen, deren Bereich zunächst nur Nachbarorte, dann lange Zeit höchstens Kreisgebiete umfaßte, schritt mit der technischen Vervollkommnung der elektrischen Fernversorgung schnell voran. Die einheitlich von zusammengeschlossenen Kraftwerken belieferten Versorgungsgebiete dehnten sich über ganze Regierungsbezirke und größere Provinzteile aus; schon vor dem Kriege planten ganze Provinzen ihre einheitliche Versorgung von geeigneten Kraftquellen aus. Aus Walchensee, Isar und Inn sollen neuerdings Hunderttausende von Kilowatt gewonnen und mit der jetzt gut beherrschten Hochspannung von 100 000 Volt bis an den Main — also auf Entfernungen bis 400 km — übertragen werden. Das Bayernwerk wird in solchen Hochvoltleitungen die elektrische Arbeit über ganz Bayern bis vielleicht nach Sachsen hinein verteilen und mit diesen gewaltigen Energiemengen allerdings den Kohlenbedarf der bayerischen Industrie wesentlich verringern. Großkraftwerke des rheinischen Braunkohlenreviers beliefern große Teile der Rheinprovinz und Westfalens. Die mitteldeutschen Kohlenreviere im Bitterfelder und Niederlausitzer Bezirk übertragen ihre Braunkohlenenergie ebenfalls mit 100 000 Volt durch die Provinzen Sachsen und Brandenburg nach Berlin, Magdeburg, Dresden und Leipzig. Ihrer Weiterübertragung nach Norden bis an die Wasserkante steht theoretisch nichts im Wege — die praktische Übertragungsgrenze mag heute bei 400—500 km liegen.

Nun darf man sich aber nicht etwa vorstellen, daß an eine 100 000 Voltleitung jede Gemeinde, jede Fabrik ohne weiteres angeschlossen werden könnte. Eine Anzapfung der Hochvoltleitung mit einer Transformatorenstation kostet mehrere Millionen Mark und kann nur wirtschaftlich sein, wenn dabei mindestens 5000 Kilowatt entnommen werden. Deshalb muß zur Verteilung der über Hochvolt-Fernleitungen geführten elektrischen Arbeit an Gemeinden, Dörfer, Fabriken und Landwirtschaft ein Mittelspannungs-Verteilungsnetz für 10 000—20 000 Volt eingerichtet werden, das nunmehr die Anzapfung auch mittels kleinerer Transformatoren für den Verbrauch von Gütern, Fabriken, Gemeinden gestattet. Durch sogenannte Ortsnetze, die mit Verbrauchsspannung von gewöhnlich 220 Volt betrieben werden, führen die Überlandwerke die elektrische Arbeit schließlich den Einzelverbrauchern zu.

Auf diese Weise sind die guten Teile Deutschlands mit starkem Verbrauch größtenteils elektrifiziert, auch weite Strecken landwirtschaftlicher Bezirke sind elektrisch ausgebaut. Eine gewaltige Entwicklung hatte unmittelbar vor dem Kriege eingesetzt, auch die noch unversorgten Bezirke mit Mittelspannungs- und Ortsnetzen an Nachbarkraftwerke oder besonders zu errichtende Neukraftwerke anzuschließen. Der Krieg mit seiner Materialnot und Teuerung schnitt diese gesunde Entwicklung plötzlich ab, und heute — Ende 1920 — stellen die auf das 10—15fache der Vorkriegszeit gestiegenen Baukosten elektrischer Anlagen die Wirtschaftlichkeit der noch auszubauenden Bezirke ernstlich in Frage. Diese noch unversorgten Bezirke leiden an zu geringem Elektrizitätsverbrauch; es sind industriearme, vorwiegend landwirtschaftliche Gegenden, in denen erfahrungsgemäß mit einem Jahresverbrauch „pro Morgen unterm Pflug" von nur 5 kWh zu rechnen ist. Wenn auch heute in der Zeit der allgemeinen Teuerung und tief gesunkenen Markvaluta für diese wenigen Kilowattstunden bei Preisen bis 4 M. und mehr pro kWh die Betriebskosten gedeckt, sowie Überschüsse für Zins und Amortisation der hohen Anlagekosten erzielt werden, so besteht doch die große Gefahr der Betriebsausfälle für die hoffentlich später kommende Zeit der gebesserten Markvaluta. Die hohen Anlagekosten sind investiert; Zinsen und Abschreibungen, die einen erheblichen Teil der Strompreise ausmachen, bleiben also in voller Höhe jahrzehntelang zu decken. Mit der gestiegenen Mark fallen aber zwangläufig die Lebensmittelpreise und damit die Einnahmen des Landmannes. Wenn er auch bei Getreidepreisen von 100—200 M. pro Zentner bequem 4 M. pro

KWh bezahlen kann und zahlt, so wird ihm das schwer, wenn er nur noch die Hälfte oder weniger für seine Erzeugnisse einnimmt. Entweder müssen die Strompreise dann heruntergehen oder der Verbrauch wird eingeschränkt — also müssen die Einnahmen der Überlandwerke bei gebesserter Valuta und mit ihnen die Überschüsse sinken, und die mit hohen Baupreisen erstellten landwirtschaftlichen Überlandwerke kommen in Schwierigkeiten. Gut geleitete Überlandwerke haben deshalb von ihren während der Teuerung hinzugekommenen neuen Verbrauchsbezirken „Verlorenzuschüsse zu den Baukosten" in solcher Höhe gefordert und erhalten, daß die Anlagewerte vom 10—15fachen Betrag der Vorkriegspreise — soviel kosten jetzt die Anlagen — auf den 2—4fachen Vorkriegswert von vornherein abgeschrieben werden. Solche Werke werden auch bei stark steigender Markvaluta rentabel bleiben; die anderen aber, die die hohen Anlagekosten unverkürzt gebucht haben und sich auf dauernd hohe Strompreise verlassen, werden bei stark steigendem Markkurs ernsten Sorgen entgegengehen.

Die Rentabilität der Überlandwerke in überwiegend landwirtschaftlichen Bezirken war immer knapp. Sie wird sich nur bessern, wenn es gelingt, den Stromverbrauch zu steigern, ohne die Anlagekosten entsprechend zu vermehren, d. h. die Konsumdichte zu vergrößern. Das ist erreichbar, wenn man neue Anwendungsformen der elektrischen Arbeit ersinnt, die über die Beleuchtung der Wohn- und Stallgebäude, das motorische Dreschen, Pumpen, Futterschneiden, Schroten usw. hinausgehen. Wichtige und erfolgversprechende Arbeiten sind hierfür im Gange. Die Siemens-Schuckertwerke führen die sogenannten Motorfräsen, eine neue Art Bodenbearbeitungsmaschinen, ihrer marktfähigen Vollendung entgegen, die elektrisch angetrieben, den oben mit 5 kWh pro Ackermorgen erwähnten Jahresverbrauch auf 15—20 kWh steigern können, und werden auch in Kürze elektrisch betätigte Futterkonservierungsanlagen auf den Markt bringen, die Grünfutter aller Art durch den elektrischen Strom sterilisieren und monatelang ohne Nährwertverlust konservieren. Beide Erfindungen, nach den Patenten des Schweizer Ingenieurs von Meyenburg bzw. des Diplomlandwirts Schweizer hergestellt, haben, wenn sich die Erwartungen nur einigermaßen erfüllen, eine große volkswirtschaftliche Bedeutung, da sie einerseits die Ernteerträge stabilisieren und die Bodenkultur fördern, andererseits eine wesentlich größere Viehhaltung durch günstigere Futterausnutzung herbeiführen und außerdem bei allgemeiner Durchdringung der Landwirtschaft die Überlandwerke auch in den heute noch so konsumarmen Gegenden durch Vervielfachung des elektrischen Verbrauchs rentabel machen werden. Sie sind jedenfalls mit berufen, die allgemeine Ausbreitung der Überlandwerke zu fördern, und führen hoffentlich zu dem Ziel, daß jedes Dorf und jeder Bauernhof unseres Vaterlandes des Segens elektrischer Versorgung teilhaftig wird.

---

26. Abschnitt.

a) Handel.

Von Dr. **Robert Liefmann,**

o. Honorarprofessor der Nationalökonomie an der Universität Freiburg i. B.

Literatur:

Lexis, Das Handelswesen, 2 Bände (Göschen). Artikel Handel im „Handwörterbuch der Staatswissenschaften" und im „Wörterbuch der Volkswirtschaft". 3. Aufl. — Fast alle nationalökonomischen Lehrbücher enthalten Darstellungen des Handels. — v. d. Borght, Handel und Handelspolitik. — Zeitschriften: Deutsche Handels-Warte, Nürnberg. — Handelswacht, Berlin.

1. Begriff und Funktionen des Handels.

Die Einteilung und systematische Abgrenzung der verschiedenen Wirtschaftstätigkeiten, die man in der modernen Volkswirtschaft beobachten kann, darf nicht nach technischen Gesichtspunkten erfolgen, wie es der noch herrschenden technisch-materialistischen Wirtschaftstheorie

entspricht. Ihr folgend hat man vielfach versucht, den Handel als auf „Ortsveränderung" gerichtet zu definieren, oder sich bemüht, ihn als eine Art von Produktion zu charakterisieren (R. Ehrenberg). Vielmehr ist bei ihm und allen anderen Wirtschaftstätigkeiten die tauschwirtschaftliche Funktion entscheidend, die Leistung, für die er eine Vergütung im Tauschverkehr erwartet. Demgemäß sind Land-, Forst- und Bergbauwirtschaft nicht als Urproduktion, die Gewerbe nicht als Rohstoffverarbeitung dem Handel gegenüberzustellen, sondern als Erwerbstätigkeiten, die mittels Urproduktion oder Rohstoffverarbeitung im Tauschverkehr Gewinn erzielen wollen. Und Handel, der überhaupt nur im Tauschverkehr gedacht werden kann, ist dann diejenige Erwerbstätigkeit, die im Beschaffen, Vorrathalten und Zurverfügungstellen von Gütern ohne dazwischen liegende Verarbeitung im Tauschverkehr ihren Gewinn zu erzielen sucht. Als vierte Gruppe von Erwerbstätigkeit wäre dann das große Gebiet der Leistungen, persönliche oder Sachleistungen (z. B. Transportwesen), anzusehen, während als fünfte das Versicherungswesen aufgefaßt werden kann.[1])

Der Handel ist im Gegensatz zu den übrigen Erwerbszweigen unter allen Umständen eine zweiseitige tauschwirtschaftliche Tätigkeit, er verbindet Ein- und Verkauf ohne dazwischenliegende Verarbeitung. Eine bloße Veräußerung kann wohl unter Umständen juristisch als ein Handelsgeschäft angesehen werden, ökonomisch kommt es, wie gesagt, auf die tauschwirtschaftliche Funktion an, und die liegt in dem Beschaffen, Vorrathalten und zur Verfügungstellen von Gütern; das ist die Leistung, auf Grund deren der Händler seinen Gewinn erzielt.

Nach dem Objekt kann man vor allem Waren- (Sachgüter-) und Geld- und Effektenhandel unterscheiden. Zum letzteren gehört auch das Bankwesen. Man könnte es zwar als auf der Leihe beruhend auch zu den Leistungstätigkeiten rechnen, aber da das Geld, um das es sich dabei handelt, auch bei der Leihe in das Eigentum des Entleihers übergeht, ist es zweckmäßiger, es als einen Zweig des Handels aufzufassen und es als Geld- und Geldkapitalhandel zu definieren (s. meine „Beteiligungs- und Finanzierungsgesellschaften", 3. Aufl., 1921). Vom Geld- und Effektenhandel soll hier nicht die Rede sein, siehe darüber Abschnitt 29 ff. dieses Bandes.

Als Händler kann natürlich nur der selbständige Handelsunternehmer angesehen werden. Die tauschwirtschaftliche Tätigkeit der Angestellten im Handel ist eine Leistung. Die im Handel häufigen Kommissionäre, die im eigenen Namen, aber für fremde Rechnung handeln, nehmen eine Mittelstellung ein, werden aber in den meisten Fällen, z. B. im Buchhandel, als selbständige Handelsunternehmer angesehen werden können. Insofern spricht man von Kommissionshandel im Gegensatz zum Eigenhandel. Dagegen gehören die Handlungsagenten und Handelsmäkler nicht zu den Handeltreibenden, sondern in die Gruppe der Leistungen. Den Begriff

[1]) Wesentlich weiter geht in der Regel die juristische Begriffsbestimmung des Handels bzw. des „Handelsgewerbes", d. h. die Abgrenzung derjenigen Erwerbswirtschaften, die dem besonderen Handelsrecht unterworfen sind.

Als Handelsgewerbe gilt jeder Gewerbebetrieb, der eine der nachstehend bezeichneten Arten von Geschäften zum Gegenstand hat:

1. Die Anschaffung und Weiterveräußerung von beweglichen Sachen (Waren) oder Wertpapieren, ohne Unterschied, ob die Waren unverändert oder nach einer Bearbeitung oder Verarbeitung weiter veräußert werden.
2. Die Übernahme der Bearbeitung oder Verarbeitung von Waren für andere, sofern der Betrieb über den Umfang des Handwerks hinausgeht.
3. Die Übernahme von Versicherungen gegen Prämie.
4. Die Bankier- und Geldwechslergeschäfte.
5. Die Übernahme der Beförderung von Gütern oder Reisenden zur See, die Geschäfte der Frachtführer oder der zur Beförderung von Personen zu Lande oder auf Binnengewässern besimmten Anstalten sowie die Geschäfte der Schleppschiffahrtsunternehmer.
6. Die Geschäfte der Kommissionäre, der Spediteure oder der Lagerhalter.
7. Die Geschäfte der Handlungsagenten oder der Handelsmäkler.
8. Die Verlagsgeschäfte sowie die sonstigen Geschäfte des Buch- oder Kunsthandels.
9. Die Geschäfte der Druckereien, sofern ihr Betrieb über den Umfang des Handwerks hinausgeht.

Im § 2 des HGB. wird außerdem noch bestimmt, daß ein gewerbliches Unternehmen, das nach Art und Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, auch dann, wenn es die Voraussetzungen des § 1 nicht erfüllt, als Handelsgewerbe anzusprechen ist, wenn die Firma des Unternehmers in das Handelsregister eingetragen worden ist. Der Unternehmer ist verpflichtet, die Eintragung nach den für die Eintragung kaufmännischer Firmen geltenden Vorschriften herbeizuführen.

Kaufmann dehnt der Sprachgebrauch vielfach auch auf diese Tätigkeiten aus, während juristisch der Begriff des Kaufmanns nach dem Handelsgesetzbuch § 1 auch den Gewerbetreibenden ergreift, dessen Geschäftsbetrieb über den Umfang des Handwerks hinausgeht. Auch Eintragung ins Handelsregister begründet in vielen Fällen die Eigenschaft des Kaufmannes im Sinne des HGB. (§ 2).

Eine andere Unterscheidung des Handels ist die in Groß- (Engros-) und Detailhandel. Ersterer steht nur mit Wiederverkäufern in Verbindung, während der Detailhandel an den letzten Konsumenten verkauft. Zwar erfordert der Großhandel meist ein größeres Kapital als der Detailhandel, aber diese Unterscheidung deckt sich nicht mit der nach Betriebsgrößen. Hier wird Groß- und Kleinhandel, besser Kleinbetrieb im Handel unterschieden. Es gibt aber auch Großbetriebe im Detailhandel, die Warenhäuser und Versandgeschäfte. Die Unterscheidung von Groß- und Kleinbetrieben ist im Handel noch schwieriger als im Gewerbe, da es an unterscheidenden Merkmalen noch mehr fehlt. Die Zahl der Angestellten kann nicht in Betracht kommen, da sie in den einzelnen Handelszweigen sehr verschieden ist, das Kapital noch weniger, da es in den verschiedensten Abstufungen vorkommt. Für den Detailhandel gegenüber dem Großhandel ist das beste nähere Unterscheidungsmerkmal der Laden, häufig ist aber auch Großhandel und Detailhandel in derselben Firma vereinigt, dann aber auch äußerlich meistens getrennt. Innerhalb des Detailhandels lassen sich Betriebsgrößen allenfalls nach der Zahl der Angestellten und dem Umfang der benutzten Räumlichkeiten abgrenzen; die Zugrundelegung von Warengruppen und ihrer Kombination in einer Unternehmung ist sehr willkürlich (s. Warenhäuser, Z. 6).

Als eine besondere Form des Handels ist von dem ansässigen Handel der Wanderhandel zu unterscheiden, unter den der eigentliche Hausierhandel und die Wanderlager zu rechnen sind. Von großer Bedeutung ist ferner die Unterscheidung von Binnen- und Außenhandel. Der Außenhandel, bei welchem besonders wieder der Überseehandel wichtig ist, ist bemerkenswert wegen seiner vielfach besonderen Organisation und Geschäftsgebräuche. Er ist das Hauptfeld des sog. Zwischenhandels, bei welchem der Händler nicht zwischen Produzenten und Konsumenten oder Produzenten und Kleinhändlern vermittelt, sondern bei welchem seine Abnehmer, oft auch seine Lieferanten selbst wieder Händler sind. Beim Handel mit anderen Ländern, namentlich nach Übersee, erweist es sich eben als nützlich, daß ein Zwischenglied eintritt, welches, sei es für Export oder Import, die Verhältnisse in dem fremden Lande genau kennt und dort gute Beziehungen, ständige Geschäftsverbindungen hat. Der Überseehandel ist ganz besonders häufig Kommissionshandel. Auf diesem Gebiete hat deutscher Unternehmungsgeist vor dem Kriege besonders viel geleistet, ein sehr großer Teil des Außenhandels vieler Länder, namentlich in Südamerika und Ostasien, war in deutschen Händen. Deutschland hatte darin einen gewissen Ersatz für ungenügenden eigenen Kolonialbesitz geschaffen. Dafür hat diese Organisation und die Konkurrenz, die sie Engländern, Franzosen usw. in ihren eigenen Kolonien machte, den Haß dieser Länder gegen Deutschland und das Bestreben, seinen Handel zu vernichten, vergrößern helfen.

2. Entwicklung und heutiger Umfang des Handels.

Der Handel als selbständiger Erwerbszweig ist schon sehr alt. In dem Zustand überwiegender Naturalwirtschaft des frühen Mittelalters hat sich vor allem ein Großhandel in ausländischen und am Orte nicht gewonnenen Produkten (Salz, Eisen, Fische, Wein u. a.) entwickelt. Doch hat es in den mittelalterlichen Städten auch schon Kleinhandelsgeschäfte, „Krämer“ gegeben. Mit der Zunahme des Verkehrs finden sie sich dann auch auf dem Lande. Die weitere Ausdehnung des Handels ist dann vor allem die Folge der Ozeanschiffahrt an Stelle der bisherigen Küstenschiffahrt und der daraus entspringenden Entdeckungen, ferner der technischen Errungenschaften, der Entwicklung des gewerblichen Großbetriebs und der Verbesserung der Verkehrsmittel. Sie ermöglichten Massenproduktion einerseits, Massenabsatz andererseits. Der Handel mußte die Waren auf den immer mehr erweiterten Absatzgebieten unterbringen. So lockert sich allmählich die direkte Beziehung zwischen Produzenten und Konsumenten, an die Stelle der Produktion für den Konsumenten tritt die „Marktproduktion“, richtiger Warenproduktion. Abnehmer ist der Händler. Er ist vielfach auch das treibende Element in diesem Entwicklungsprozesse. Insbesondere im Verlagssystem, der Hausindustrie, ist es ein Händler, Verleger, welcher kleingewerbliche

Produzenten für sich arbeiten läßt, so wie sie früher für die letzten Konsumenten direkt arbeiteten. Der Handel organisierte die Produktion, weil er die Absatzgelegenheiten kannte und mehr Kapital besaß als die handwerksmäßigen Produzenten.

Der Handel ist so auch die erste Form der Unternehmung, d. h. einer selbständigen Einzelwirtschaft, welche von einem bestimmten Kapitalbesitz ausgeht und dies im Tauschverkehr riskiert. Er ist daher auch die erste Erscheinung des „Kapitalismus" nach der von uns vertretenen Kapitalauffassung, er macht eine reine Geldrechnung, geht von einem festen Kapital aus, das er umsetzt und riskiert und auf das er seine Erträge berechnet. Erst ganz allmählich, mit dem Fabriksystem, ergreift der unternehmungsweise, kapitalistische Betrieb auch die Produktion.

Mit der Entwicklung des gewerblichen Kapitals ist, wenigstens im Binnenverkehr, die Bedeutung des Handels im ganzen unzweifelhaft langsam zurückgedrängt worden, während der Außenhandel noch längere Zeit, etwa bis zum Anfang dieses Jahrhunderts, an Bedeutung gewann. Er wurde erst neuerdings durch stärkeren Protektionismus vieler Staaten und durch Errichtung von Filialen, eigener Verkaufsstellen vieler Produktionsunternehmungen in anderen Ländern etwas zurückgedrängt. Im Inlande haben außer der wachsenden Kapitalkraft der Produzenten namentlich die Konventionen und Kartelle zur Einschränkung des Handels in seiner Bedeutung im Wirtschaftsleben beigetragen, in der Landwirtschaft vor allem auch die Genossenschaftsbewegung. Doch ist nur der Einfluß des Handels auf die Produktion etwas zurückgegangen, nicht aber der zahlenmäßige Umfang des Handels im Wirtschaftsleben. 1895 zählte die Statistik 1 332 993 Erwerbstätige im „Handelsgewerbe", d. i. 5,8% aller Erwerbstätigen, 1907 2 063 634, d. i. 6,7% aller Erwerbstätigen. Davon waren 1907 1 723 499 Personen im Warenhandel tätig in 709 231 Betrieben, 67 282 Personen im Geld- und Kredithandel in 9918 Betrieben, 65 757 Personen im Buch- und Kunsthandel in 14 244 Betrieben, 48 371 Personen im Hausierhandel in 41 801 Betrieben, 75 707 als Makler, Kommissionäre und Agenten in 45 736 Betrieben, 26 761 Personen als Hilfstätige, wie Packer, Träger, Wieger, Markthelfer usw., 56 257 Personen in Geschäften für Versteigerungen, Stellenvermittlung, Pfandleihe, Auskunftsbureaus usw.

Im ganzen wurden 1907 842 140 Betriebe im Handel gezählt, davon 318 300 Alleinbetriebe, 442 478 Betriebe beschäftigten 1—5 Personen (Kleinbetriebe), 49 756 Betriebe beschäftigten je 6—50 Personen (Mittelbetriebe), im ganzen 580 519 Personen, 1606 Betriebe beschäftigten 51 und mehr Personen (Großbetriebe), im ganzen 483 176 Personen. Alle Größenklassen hatten gegenüber 1895 stark zugenommen, die Großbetriebe hatten sich verdreifacht (1895: 510 mit 52 423 Personen).

3. Heutige Lage des Handels.

Dieses starke Anwachsen der im Handel Tätigen war zweifellos eine ungesunde, volkswirtschaftlich unerwünschte Erscheinung. Sie beruht darauf, daß viele den verhältnismäßig müheloseren Erwerb im Handel der Tätigkeit in der Produktion, die zunächst eine längere Ausbildung erfordert, vorziehen. Auch ist das Selbständigwerden im Handel leichter, weil das Kapitalerfordernis geringer ist, und die soziale Stellung des Kaufmanns gilt oft als angesehener als die des Handwerkers. Bei etwas Gewandtheit, Geschick und Glück ist es im Handel leichter möglich, zu Reichtum zu gelangen. Das verhältnismäßig geringe Kapitalerfordernis zur Selbständigmachung im Handel wird noch vermindert durch weitgehende Kreditgewährung seitens der Produzenten, die manchmal so weit geht, daß sie auch ganze Ladeneinrichtungen zur Verfügung stellen. So können sich tatsächlich Leute ohne Kapital als Kaufleute etablieren, und außerordentlich häufig kommt es vor, daß Leute aus den verschiedensten anderen Berufen plötzlich sich dem Detailhandel zuwenden. Auch durch die Ausdehnung der Filialgeschäfte wird die Zahl der Ladengeschäfte stark vermehrt. Dazu kommt dann die Konkurrenz der Warenhäuser, Konsumvereine und Verkaufsgenossenschaften.

Mit alledem ergibt sich eine Übersetzung im Detailhandel, die zur Folge hat, daß viele Händler ungenügenden Absatz haben, ihre Einrichtungen und ihre Arbeitskräfte nicht voll ausnutzen können, daher höhere Kostenzuschläge zu ihren Einkaufspreisen machen müssen Das alles erschwert ihnen die Konkurrenz gegenüber den Großbetrieben und veranlaßt sie zu ihren Bestrebungen und Organisationen „zum Schutze des Mittelstandes". Es wäre aber heute ganz besonders

nötig, dafür zu sorgen, daß der übermäßige Zudrang zum Handel aufhört und insbesondere auch nicht entsprechend vorgebildete Elemente sich ihm nicht zuwenden. Unendlich viel überflüssige Arbeitskraft wird da vergeudet, die besser in der Produktion verwendet werden könnte. Seit dem Kriege hat der Zudrang zum Handel seitens nicht dazu Vorgebildeter, vor allem die Errichtung kleiner Lebensmittelgeschäfte, weitere Fortschritte gemacht und auch der sog. „wilde Handel", daß sich Personen, seien es Kaufleute, seien es andere, nur ganz gelegentlich dem Handel bald in dieser Ware, bald in jener zuwenden, hat einen großen Umfang angenommen. Die sog. Schiebergeschäfte liegen zu einem großen Teil in den Händen dieses irregulären Handels. Er hat sich zunächst durch die Warenknappheit und den Abschluß der Grenzen während des Krieges, dann nach der Revolution vor allem auf Grund der starken Preisschwankungen entwickelt. Im Großhandel liegen die Verhältnisse im allgemeinen ähnlich wie im Kleinhandel.

Zeiten starker Geldentwertung und gewaltiger Preisschwankungen, wie wir sie gegenwärtig erleben, sind regelmäßig die Grundlagen für eine starke Ausbreitung der Spekulation. Ein spekulatives Moment, Tätigkeit für einen nur erwarteten Bedarf, wohnt jeder Unternehmung inne und dem Handel ganz besonders. Seine Leistung den Produzenten gegenüber besteht eben darin, daß er ihnen durch sein Dazwischentreten einen Teil des Absatzrisikos abnimmt. Der reguläre Handel findet seinen Gewinn darin, daß er auf dieser Grundlage die Waren von den Produzenten billiger bekommt, als er sie selbst, auch bei stabilen Preisen, an die Konsumenten abzusetzen erwartet. Er setzt wohl Preisdifferenzen bei Produzenten und Konsumenten, aber nicht Preisschwankungen voraus. Die eigentliche Spekulation dagegen will die Ware nicht auf dem Wege vom Produzenten zum Konsumenten einen Schritt weiter führen und für diese Leistung eine Vergütung erwarten, sondern sie ist auf die Ausnutzung von (zeitlichen und örtlichen) Preisschwankungen gerichtet. Ob nicht auch damit eine volkswirtschaftlich nützliche Funktion, Ausgleichung der Preise, Verbreiterung des Marktes verbunden sein kann, soll hier nicht näher untersucht werden. Jedenfalls bedeutet aber die Spekulation kein Vorrathalten und zur Verfügungstellen, sie bringt dem Konsumenten die Ware nicht näher, sie schiebt sich nur an irgendeiner Stelle des Tauschverkehrs dazwischen, nicht um aus einer Leistung in demselben Gewinn zu erzielen, sondern um aus vorübergehenden Preisschwankungen zu profitieren.

Zeiten starker Preisschwankungen und allgemeiner wirtschaftlicher Unsicherheit sind das gegebene Feld für die Spekulation, bei ganz stabilen Preisen kann sie nicht existieren, und so ist es kein Wunder, daß sie gegenwärtig stärker blüht als je. Auf die Spitze getrieben führt sie bei Waren zum sog. Kettenhandel, wo die Ware von der Hand eines Spekulanten in die eines andern geht, die sie alle nur in der Erwartung von Preissteigerungen kaufen. Ist also der Kettenhandel immer Haussespekulation, so sind doch bei börsenmäßig gehandelten Waren und Effekten auch Baissespekulationen möglich (z. B. in Devisen).

4. Handel und Spekulation.

Diese enge Verknüpfung des Handels mit der Spekulation ist einer der Hauptgründe der zahlreichen Angriffe gegen den Handel. Man bekämpft die mühelosen, „arbeitslosen" Gewinne, die auf diese Weise erzielt werden können. Wenn auch in der Tat die Spekulation eine der größten Schattenseiten der kapitalistischen Wirtschaftsordnung bildet, so sind doch die daraus abgeleiteten Angriffe auf den Handel im allgemeinen sicherlich unberechtigt. Diese Angriffe gründen sich auf die bisher herrschende materialistische Wirtschaftstheorie mit ihrer „volkswirtschaftlichen" Betrachtungsweise, und so lange es allgemeine, nie widerlegte Meinung ist, daß eine Leihbibliothek, ein Miethaus, kein „Kapital im volkswirtschaftlichen Sinne" sei (Böhm-Bawerk, Lexis), weil dadurch die Menge der in der Volkswirtschaft verfügbaren Produkte nicht vermehrt werde, solange ist allerdings die Berechtigung des Handels überhaupt nicht zu erweisen. Auf dieser theoretischen Grundlage fußt auch im wesentlichen die sozialistische Doktrin.

Vom Standpunkt der gesamten „Volkswirtschaft" läßt sich die Nützlichkeit jedes Handels ebensowenig erweisen wie die jeder Produktion (z. B. von Branntwein). Darüber ein Urteil zu fällen, kann niemals Aufgabe der Wissenschaft sein, und ebensowenig hat es einen Sinn, den Handel damit rechtfertigen zu wollen, daß man ihn als eine Art von Produktion erklärt (R. Ehrenberg). Eine

„Rechtfertigung" des Handels läßt sich vielmehr nur vom Individuum aus begründen, auf das alle wirtschaftlichen Erscheinungen überhaupt zurückgehen, aus der offenbaren Tatsache, daß viele Produzenten es vorziehen, statt für den Absatz ihrer Produkte direkt die letzten Konsumenten aufzusuchen, sie an Händler abzusetzen, die ihnen regelmäßig große Mengen und zu festen Preisen abnehmen, und daß andererseits viele Konsumenten es vorziehen, statt sich direkt an oft entfernte Fabrikanten zu wenden, lieber, wenn auch etwas teurer, von einem Händler am Orte selbst zu kaufen, bei dem sie die Ware vorher besichtigen können, der ihnen eine Auswahl jederzeit zur Verfügung hält und ihnen damit das Vorrathalten erspart. Aus dieser wirtschaftlichen Leistung erzielt der Handel seinen Gewinn, darin findet er seine Begründung. Diese beiderseitige Leistung wird dem Händler bezahlt, eine größere oder geringere „volkswirtschaftliche Produktivität" des Handels im allgemeinen läßt sich nicht feststellen. Auch die Produktion ist nicht an sich wirtschaftlich nützlich, sondern nur dann, wenn sie Bedürfnisse befriedigt, d. h. in der heutigen Geldwirtschaft, wenn dafür etwas bezahlt wird.

5. Die Ausschaltung des Handels.

Das besagt nun natürlich nicht, daß der Handel nicht heute übersetzt sein könnte, wie es manche Produktionszweige und manche liberalen Berufe auch sind. Und es besagt ferner nicht, daß das, was der selbständige Handel heute den Produzenten und Konsumenten leistet, nicht durch eigene Organisationen derselben teilweise oder ganz ersetzt werden könnte. In der Tat sind dahingehende Bestrebungen seit langem in den modernen Volkswirtschaften vorhanden, Verkaufsorganisationen der Produzenten, Einkaufsvereinigungen der Konsumenten und Weiterverarbeiter. Gelingt es ihnen, die Leistungen des Handels zu übernehmen, so kann der Gewinn, den der Händler erzielte, erspart werden, und das muß letzten Endes der Bedarfsversorgung zugute kommen. Nur um seiner selbst willen erhalten zu werden, das zu verlangen hat der Handel kein Recht. Wohl kann es zweckmäßig erscheinen, die Verdrängung einzelner Handelszweige durch wirtschaftspolitisches Eingreifen zu verlangsamen. Aber wegen seiner größeren Beweglichkeit, seines umlaufenden Kapitals ist der Handel im allgemeinen weniger schutzbedürftig als die Produktion, das Verlangen nach staatlicher Hilfe ist auch in seinen Reihen geringer. Vielmehr entstammen gerade den Kreisen des Handels vor allem die Bestrebungen, welche für den ökonomischen Liberalismus eintreten. Da der Handel wegen seiner Rührigkeit und bedeutenden Kapitalkraft seine Interessen sehr wirksam vertreten kann, außerdem tatsächlich in vielen Zweigen eine Übersetzung vorhanden ist, ist es im allgemeinen heute mehr Aufgabe der Wirtschaftspolitik, diejenigen aussichtsreichen Bestrebungen zu unterstützen, welche auf eine Ausschaltung des Handels gerichtet sind. Die Großindustrie bedarf einer solchen Unterstützung freilich nicht, und der Großhandel ist oft mächtig genug, sich auch gegen sie zu behaupten. Durch die Kartelle der Produzenten, sowie durch die großen kombinierten Unternehmungen ist der Großhandel auf manchen Gebieten in seiner früheren Stellung stark zurückgedrängt, zum Teil ganz ausgeschaltet worden. Aber namentlich in der Textilindustrie hat er sich auch zu Kartellen, manchmal auch zu Einkaufsvereinigungen zusammengeschlossen, und in den letzten Jahren ist sein Einfluß auf die Industrie im allgemeinen wieder stark gewachsen.

Das Kleingewerbe, die Landwirtschaft und die letzten Konsumenten, das sind die wirtschaftlichen Instanzen, bei denen man durch teilweise Ausschaltung des Handels auf dem oder jenem Gebiete Ersparnisse zu machen sucht. Dazu dient vor allem das Genossenschaftswesen, das zu fördern sicherlich eine wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe ist, denn daß es den Handel ganz verdrängen könnte, davon kann keine Rede sein. Es ist auch durchaus zuzugeben, daß z. B. die Konkurrenz der Konsumvereine, die nur die gangbarsten Waren führen, den Spezialgeschäften, die auch andere Waren vorrätig halten müssen, die Unkosten vergrößert und sie zu größeren Aufschlägen nötigt. Dann werden eben einige Geschäfte verschwinden müssen. Keiner, der sich einem bestimmten Erwerbszweig zuwendet, hat nun einmal ein Anrecht darauf, in ihm auch dauernd Gewinne zu erzielen. Im allgemeinen aber sind gerade Zeiten starker Preisschwankungen, wie gesagt, dem Handel günstig, und die Beobachtung zeigt, daß die Regierung dann auch meist zu schwach ist, Auswüchsen in der Gewinnerzielung und Spekulation entgegenzutreten.

Diese Verhältnisse mögen dann den Genossenschaften der Produzenten und Konsumenten in ihren verschiedenen Formen wieder neuen Anstoß geben, ganz zu ersetzen wird aber weder der Groß- noch der Detailhandel sein, solange überhaupt ein intensiver freier Tauschverkehr besteht.

Die einzelnen Zweige des Handels sind in zahlreichen Fachvereinen zusammengeschlossen, die zur Vertretung ihrer Interessen auch vielfach eigene Zeitschriften herausgeben. Unter dem Drucke der Produzentenkartelle haben sich daraus vielfach Händlerkartelle entwickelt, die teils mit jenen zusammengehen, teils sie bekämpfen. Auch Einkaufsvereinigungen und die sog. Verbandseigenproduktion, die gemeinsame Selbstherstellung der von den Händlern zu verkaufenden Waren sind im Kampfe mit den Produzentenvereinigungen nicht selten zustande gekommen. (S. meine „Kartelle und Trusts", 4. Aufl., Stuttgart 1920, Kap. III, 4.)

6. Innere Handelspolitik.

Das Haupteingreifen des Staates in die Verhältnisse des Handels findet auf dem Gebiete des Außenhandels statt. Es ist die sog. Äußere Handelspolitik, die sich aber bekanntlich nicht auf den Handel beschränkt, sondern auch die ganze Produktion umfaßt. Hier haben wir es nur mit der sog. Inneren Handelspolitik zu tun. Diese hat teils den Zweck, andere Bevölkerungskreise und Verbraucher im Handel zu schützen, teils soll sie dem legitimen Handel selbst einen Schutz gegen Auswüchse gewähren. Zur ersten Gruppe gehören zahlreiche wirtschaftspolitische Maßregeln, welche den Handel mit gewissen Gegenständen teils ganz untersagen, Dynamit, künstliche Süßstoffe u. dgl., teils konzessionspflichtig machen, Branntwein, Spiritus, Bier, Arzneimittel, Gifte usw., teils von der Zuverlässigkeit des Handeltreibenden abhängig machen, Trödelhandel, Lotterielose usw. Den Schutz der Konsumenten bezweckt auch das Gesetz betr. die Abzahlungsgeschäfte vom 16. Mai 1894. Es regelt die Rechtsverhältnisse zwischen Käufer und Verkäufer bei Teilzahlungen und bestimmt vor allem, daß die Fälligkeit der Restschuld nur dann verlangt werden kann, wenn der Käufer mit mindestens zwei aufeinanderfolgenden Teilzahlungen im Verzuge ist und der im Rückstand befindliche Betrag mindestens den zehnten Teil des Kaufpreises der übergebenen Sache ausmacht.

Dem Interesse des ansässigen Kleinhandels selbst dient vor allem die Gesetzgebung gegen den Hausierhandel, die Wanderlager und die Warenhäuser. Mit alledem will man unerwünschte oder neuartige Betriebsformen des Handels, die dem Kleinhandel die Konkurrenz erschweren, zurückdrängen. Eine große Zahl von Geschäften sind vom Handel im Umherziehen ausgeschlossen. Die Personen, die sich ihm widmen wollen, bedürfen eines Wandergewerbescheines. Besondere Bestimmungen gelten für das Feilhalten von Waren von Haus zu Haus innerhalb eines Ortes oder auf öffentlichen Straßen und Plätzen desselben.

Die Wanderlager und besonders die Wanderauktionen haben vor allem dem ansässigen Kleinhandel die Konkurrenz erschwert und vielfach minderwertige Ware ins Publikum gebracht. Sie sind durch die Steuergesetzgebung der Bundesstaaten stark zurückgedrängt worden, indem z. T. die volle Gewerbesteuer an jedem Ort erhoben wird, den sie aufsuchen, oder wöchentlich und sogar für jeden Tag beträchtliche Steuern zu zahlen sind.

Die Großbetriebe im Detailhandel, die sich seit einigen Jahrzehnten entwickelt haben, die Warenhäuser und Versandgeschäfte, die in England und den Vereinigten Staaten als ganz selbstverständliche Bildungen gelten, sind in Deutschland und Frankreich seit langem Gegenstand heftiger Angriffe der Kleinbetriebe im Detailhandel. Sie haben in vielen Bundesstaaten zu einer Sonderbesteuerung dieser Geschäfte geführt. Die Steuer ist meist eine Umsatzsteuer, vielfach ist ihre Einführung den Gemeinden überlassen. In Preußen fließen ihre Erträge, vor dem Kriege ca. $2^1/_2$ Mill. M., den Gemeinden zu. Als Warenhäuser gelten in Preußen Detailhandelsgeschäfte, welche den Verkauf von mehr als 2 der 4 im Gesetz unterschiedenen Warengruppen vereinigen: 1. Material-, Kolonial-, Eß- und Trinkwaren, Drogen. 2. Kurzwaren, Bekleidungs- und Wohnungsgegenstände. 3. Haus-, Küchen- und Gartengeräte. 4. Gold-, Silber-, Juwelier-, Kunst- und Galanteriewaren. Die Steuer beginnt mit 1% des Umsatzes bei einem solchen von 400 000 M. und steigt bis zu 2% bei einem Umsatz von 1 Million M. Wenn die Steuer mehr als 20% des gewerbesteuerpflichtigen Ertrags ausmacht, ist sie auf diesen Betrag zu ermäßigen. Das ist oft praktisch geworden. Trotzdem hat

sich die Zahl der Warenhäuser nicht nennenswert vermindert und die von den Detaillistenvereinen gewünschte „Erdrosselung“ derselben ist nicht eingetreten. Daß die Warenhäuser eine so hohe Steuer tragen können, wozu noch die Gewerbesteuer kommt, beweist, daß ihre Betriebsform doch eine bedeutende Überlegenheit gegenüber den Spezialgeschäften besitzen muß.

7. Die Arbeitnehmer des Handels.

Die Arbeitnehmer des Handels gehören zu einem großen Teil der Schicht der Angestellten an. Doch werden als Packer, Ausläufer, Fuhrleute, Bureaudiener usw. auch eine ganze Reihe von Handarbeitern beschäftigt. Das eigentliche kaufmännische Personal, die Handlungsgehilfen, Kommis, Privatbeamten, wie sie genannt werden, gliedert sich in den größeren Handelsbetrieben wieder in sehr verschiedene Funktionen, Buchhalter, Korrespondenten, Kassierer, Verkäufer, Reisende, Lagerverwalter usw. Sie können im allgemeinen nicht der Arbeiterklasse zugerechnet werden; durch ihre Herkunft und Ausbildung unterscheiden sie sich von den Arbeitern. Arbeitgeber und Arbeitnehmer gehören mehr derselben sozialen Klasse an, die letzteren haben mehr die Absicht und Aussicht selbständig zu werden, der Dienstvertrag wird auf längere Zeit geschlossen, das Gehalt für längere Fristen, meist monatlich bezahlt. Doch sind neuerdings die Aussichten auf Selbständigkeit immer geringer geworden und eine Proletarisierung eines Teiles der Handelsangestellten ist unverkennbar. Die Verschiedenheit ihrer Stellung zeigt sich auch in ihren Organisationen. Ein Teil derselben hat sich der Gewerkschaftsbewegung der Handarbeiter angeschlossen und benutzt wie sie das Mittel des Streiks, während einige der großen Verbände noch das friedliche Verhandeln mit den Unternehmern betonen und zum Teil auch solche als außerordentliche Mitglieder aufnehmen. Die größten Verbände sind, nach dem Mitgliederstande von 1917:

	Sitz	Zahl 1917	Zahl 1913	Vermögen M.
Kaufmännischer Verein von 1858	Hamburg	39 026	117 584	ca. 1 Mill.
Verband deutscher Handlungsgehilfen	Leipzig	27 560	96 281	1,3 Mill.
Zentralverband der Handlungsgehilfen	Berlin	20 483	18 489	366 000
Deutscher Verband kaufmännischer Vereine mit 32 Unterverbänden	Frankfurt a. M.	35 199	128 788	2,3 Mill.
Deutsch-nationaler Handlungsgehilfenverband	Hamburg	27 836	130 270	1,3 Mill.
Kaufm. Verband f. weibl. Angestellte	Berlin	42 131	32 753	200 000

Insgesamt waren 1917 258 098 Handlungsgehilfen organisiert gegen 623 840 im Jahre 1913.

Während im Kriege die Zahl der Mitglieder der Arbeitnehmerverbände des Handels sehr zurückging, hat sie nach der Revolution stark zugenommen und zwar sowohl bei den radikalen, dem Sozialismus zuneigenden, als auch bei den gemäßigten Vereinen, Deutschnationaler Handlungsgehilfenverband, Kaufmännischer Verein 1858 u. a. Doch haben auch diese mehr gewerkschaftlichen Charakter angenommen, die Gegnerschaft gegen Streiks und Tarifverträge zurücktreten lassen. Die ersteren haben sich zu einer „Arbeitsgemeinschaft“, die letzteren zum „Gewerkschaftsbund der Angestellten“ zusammengeschlossen. Außer von den Bankbeamten sind auch von den Ladengehilfen in Berlin, Hamburg u. a. O. mehrfach Streiks inszeniert worden. Tarifverträge sind in großer Anzahl abgeschlossen worden. Mit dem achtstündigen Arbeitstag haben die Handlungsgehilfen eine der wichtigsten ihrer früheren Forderungen erreicht. Urlaub von 5 Tagen bis 3 Wochen wird in steigendem Maße gewährt. An der Konkurrenzklausel wird nur noch bei leitenden Angestellten festgehalten. Gekämpft wird noch um ein Mitbestimmungsrecht der Angestelltenorganisationen bei Einstellungen und Entlassungen. Durch das Betriebsrätegesetz ist es nicht gegeben worden, in der Praxis wird es aber, namentlich im Bankwesen, häufig in gewissem Umfange zugestanden. Die höheren Angestellten fordern neben dem Betriebsrate besondere Angestelltenausschüsse mit besonderen Vertretungen für Angestellte mit rein mechanischer Beschäftigung, mit allgemeiner beruflicher Ausbildung, mit besonderer beruflicher Ausbildung, mit verantwortlicher Tätigkeit.

b) Die privaten Gesellschaftsformen des Handels.

Von Dr. **Robert Liefmann,**

o. Honorarprofessor der Nationalökonomie an der Universität Freiburg i. B.

Literatur:

Die Darstellung beruht auf R. Liefmann, Die Unternehmungsformen, Stuttgart 1912, 2. Aufl. 1921. sowie desselben: Beteiligungs- und Finanzierungsgesellschaften, 3. Aufl. 1921. Sonst seien genannt: Die Lehrbücher der Volkswirtschaftslehre, besonders von Philippovich, sowie das Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Art.: Aktiengesellschaften u. a. — An juristischer Literatur: Die Kommentare des Handeslgesetzbuches von Düringer - Hachenburg (2. Aufl. Bd. IV und V), Lehmann - Ring (Bd. II), Staub u. a., die Lehrbücher des Handelsrechts von Lehmann (III. Auflage bearbeitet von Hoeniger), Cosack, Endemann, Ehrenberg, Handbuch des gesamten Handelsrechts, III. Bd. Lehmann, Das Recht der Aktiengesellschaften, 2 Bände. K. Wieland, Handelsrecht, Band I, 1921.

Unter den verschiedenen, vom Handelsrecht ausgebildeten Gesellschaftsformen, ist noch immer die Offene Handelsgesellschaft weitaus die häufigste. In ihr schließt sich ein beschränkter Kreis von Personen, verhältnismäßig selten mehr als zwei, zur gemeinsamen Wirtschaftstätigkeit zusammen. Jeder haftet den Gläubigern der Firma gegenüber unbeschränkt. Das ist die geeignetste Form für eine gemeinsame Unternehmung einer ganz beschränkten Zahl von Personen. Besonders die Verbindung eines Kaufmanns mit einem Techniker ist in dieser Form häufig oder auch die Hereinnahme von Verwandten in das Geschäft eines bisherigen Einzelkaufmanns. Aber auch die Stille Gesellschaft spielt für diese Verhältnisse noch eine erhebliche Rolle. Die „Stillen Teilhaber" sind meist Verwandte des Geschäftsinhabers, die nach außen nicht als solche hervortreten wollen. Das ausschließliche Verfügungsrecht des letzteren über die Einlage setzt immer ein persönliches Vertrauensverhältnis voraus.

Von ihr unterscheidet sich die Kommanditgesellschaft dadurch, daß hier der Teilhaber, Kommanditist, mit seiner Einlage, bzw. seiner Haftsumme öffentlich hervortritt. Im Gegensatz zu den „persönlich haftenden Gesellschaftern" ist seine Haftung auf den Betrag seiner Einlage beschränkt. Sie hat nur in der Form der Kommanditgesellschaft auf Aktien, in der einige sehr große Unternehmungen (Banken) errichtet sind, größere Bedeutung erlangt. Das Kapital der Kommanditisten ist hier in Aktien zerlegt und macht dann gewöhnlich den weitaus größten Teil des Gesellschaftskapitals aus. Neuestens wird übrigens auch die Kommanditgesellschaft häufiger verwendet, weil sie für die Umgehung der Kriegssteuergesetze gewisse Vorteile bot.

Die für die ganze Volkswirtschaft weitaus wichtigste Unternehmungsform ist jedenfalls, nach wie vor die Aktiengesellschaft. Die auf die Einlage beschränkte Haftung der Teilhaber, Aktionäre, ermöglichte es, die größten Summen zusammenzubringen. Und — was ebenso wichtig ist — die Zerlegung des Beteiligungskapitals in eine große Zahl auf verhältnismäßig kleine Summen lautender Beteiligungseffekten, Aktien, ermöglichte es, die Erträge der so geschaffenen großen Unternehmungen auf eine große Zahl von Personen zu verteilen. So war die Aktiengesellschaft die notwendige Voraussetzung, um für die modernen Groß- und Riesenbetriebe die nötigen Kapitalien zusammenzubringen, wie dafür, daß trotz der Konzentration der Produktion in verhältnismäßig wenigen sehr großen Unternehmungen die Einkommensverteilung nicht eine gar zu ungünstige wurde. Dabei hat die deutsche Aktiengesetzgebung dieser Unternehmungsform durch Festsetzung eines verhältnismäßig hohen Mindestbetrages der Aktie (1000 M., wogegen z. B. in England und Frankreich ein Mindestbetrag überhaupt nicht vorgesehen ist) und durch gewisse Vorschriften für die Gründung und die Haftung der Gründer noch Erschwerungen bereitet.

Die große Bedeutung der Aktiengesellschaften beruht auch darauf, daß (abgesehen von den nur für den Bergbau bestimmten Gewerkschaften, deren Anteile, Kuxe, an einzelnen Börsen gehandelt werden) nur ihre Anteile zum Handel an der Börse zugelassen sind und zwar auch nur die von größeren Gesellschaften (1 bzw. $^1/_2$ Million M. Kapital). Dadurch kommen die Aktien in die weitesten Kreise, werden aber auch Gegenstand ausgedehnter Spekulation. Der weitaus größte Teil aller großen Industrieunternehmungen hat heute die Aktienform und selbst manche große Privatunternehmungen haben sie angenommen (Krupp). Das deutsche Aktienrecht und das Börsenrecht haben durch weitgehende Vorschriften über die Gründung und Emission (Prüfung des Gründungshergangs, Prospektzwang u. dgl.), über die Kontrollorgane (Aufsichtsrat) und über die Geschäftsführung und Bilanzaufstellung finanzielle Mißbräuche möglichst auszuschalten versucht, welche mit der großen Zusammenballung von Kapital in diesen Unternehmungen verbunden sein können und in manchen Ländern (besonders in Amerika) in der Tat damit verbunden sind. Die Aktiengesellschaft ist bisher die einzige Unternehmungsform, welche in ihrer Geschäftsführung einigermaßen der Kontrolle der Öffentlichkeit untersteht, doch bleibt in dieser Hinsicht noch viel zu tun.

Abgesehen von den schon genannten Gewerkschaften des Bergbaues, die in ihrer Organisation mancherlei Besonderheiten aufweisen (sie legen kein festes Nominalkapital zu grunde, sondern ein Kux ist ein ideeller Anteil, heute meist ein Tausendstel an dem Vermögen der Unternehmung, auf den unter Umständen Nachschüsse eingezogen werden können), sind in neuerer Zeit noch zwei neue Gesellschaftsformen (außerhalb des Handelsrechts) eingeführt worden. Um besonderen Bedürfnissen zu entsprechen, wurde zunächst im Jahre 1888 bzw. 1900 die besondere Form der Kolonialgesellschaft geschaffen nach dem Typus der englischen Chartered Company mit mancherlei Erleichterungen gegenüber der Aktiengesellschaft. Ihre Bedeutung ist nicht sehr groß gewesen, und jetzt wird sie auf Grund des Friedensvertrages, einstweilen wenigstens, wohl ganz verschwinden.

Sehr große Bedeutung hat dagegen die im Jahre 1892 durch Reichsgesetz geschaffene Gesellschaft mit beschränkter Haftung erlangt, die dann auch in verschiedenen anderen Ländern nachgeahmt wurde. Sie ist eine reine Kapitalgesellschaft wie die Aktiengesellschaft, ist aber nur für kleinere Unternehmungen bestimmt und vermeidet daher die komplizierten Bestimmungen über Gründung und Organisation der Aktiengesellschaft. Aufsichtsrat und Generalversammlung sind nicht erforderlich, die Leitung erfolgt durch den Geschäftsführer, Bilanzen müssen nur die Gesellschaften veröffentlichen, die Bankgeschäfte betreiben. Die Anteile der Mitglieder sind keine Effekten, lauten nicht auf gleichartige Summen sondern können verschieden hoch sein, sind daher auch nicht Gegenstand des Börsenhandels. Dagegen kann das Statut den Mitgliedern Nachschußpflicht und Nebenleistungen auferlegen. Eine Verwendung der G. m. b. H. für ganz kleine Unternehmungen wird durch die Bestimmung verhindert, daß das Stammkapital mindestens 20 000 M. und der einzelne Geschäftsanteil mindestens 500 M. betragen muß.

Es hat sich aber herausgestellt, daß diese Gesellschaftsform nicht selten auch für sehr große Unternehmungen verwendet wurde, für die sie eigentlich nicht bestimmt war, für solche nämlich, bei denen die Zulassung zum Börsenhandel keine Rolle spielte (Siemens-Schuckertwerke, große Bankgeschäfte, Verlagsanstalten, Stummsche, Röchlingsche Eisenwerke u. a.). Auch insofern wurde die G. m. b. H. anderen Zwecken dienstbar gemacht, als sehr viele von ihnen faktisch nur aus einem „Mitglied" bestehen. Das geschieht, um einer Unternehmung die beschränkte Haftung zu ermöglichen, nicht selten auch bei Terraingesellschaften, um Grundstücksstempel zu sparen. Zwecks Steuerersparung kommen neuerdings merkwürdige Mischbildungen vor, deren Idealtypus die G. m. b. H. & Co., Kommanditgesellschaft" ist, wo der Betrieb einer G. m. b. H. an eine von den gleichen Teilnehmern errrichtete Kommanditgesellschaft verpachtet wird, der, da sie nicht einkommensteuerpflichtig ist, alle Einkommen zufließen. Eine weniger formalistische Rechtsprechung könnte solche Bildungen verhindern. Übrigens wäre zu erwägen, die G. m. b. H. nur für kleinere Unternehmungen bis etwa $^1/_2$ Million M. Kapital zuzulassen.

Probleme der Wirtschaftspolitik knüpfen sich heute vor allem an die Aktiengesellschaften. Der sehr berechtigte Kern aller modernen Bestrebungen auf Verbesserung unsrer Wirtschaftsordnung läuft darauf hinaus, eine gleichmäßigere Vermögens- und Einkommensver-

teilung herbeizuführen, die arbeitslosen Einkommen möglichst zu beschränken. Da ist nun das Effektenwesen diejenige Organisation der modernen Volkswirtschaft, die durch die Ausdehnung des Leihkapitals und die Beteiligung an Gesellschaftsunternehmungen den Bezug arbeitsloser Einkommen am meisten erleichtert und verbreitert hat. Andrerseits aber wäre, da, wie gesagt, die großen Unternehmungen allein schon aus technischen Gründen heute notwendig sind, ohne die Aktiengesellschaften die Einkommensverteilung noch viel ungünstiger. Manche sehen, wie bekannt, den Ausweg aus diesen Verhältnissen nur in der allgemeinen Verstaatlichung oder Vergesellschaftung der großen Unternehmungen. Damit wäre zwar die heutige Einkommensverteilung radikal beseitigt, ein gerechteres Prinzip für sie ist aber damit noch nicht aufgestellt, die wirtschaftlichen Kämpfe wären noch viel mehr als heute mit den politischen um die Macht im Staate verquickt und der Staat würde mit Aufgaben belastet, für die gerade ein demokratisches Staatswesen auf den meisten Gebieten wenig geeignet ist. Trotzdem kann natürlich die eine oder andere Unternehmung, ja auch der eine oder andere ganze Unternehmungszweig in den Betrieb der öffentlichen Körperschaften übergeführt werden, aber eine allgemeine Sozialisierung ist, wie selbst die meisten Sozialisten jetzt erkennen, unter den heutigen Verhältnissen ganz besonders undurchführbar, und es ist fraglich, ob sie überhaupt, solange sich der Charakter der Menschen nicht sehr ändert, einen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt darstellen würde.

Sehen wir von diesem großen Problem ab, das über den Gegenstand dieses Artikels weit hinausgeht, so bleiben doch noch sehr wichtige Aufgaben der Wirtschaftspolitik gegenüber den Gesellschaftsunternehmungen, besonders den Aktiengesellschaften bestehen. Seit Jahren schon knüpfen sich z. B. Reformvorschläge an die Institution des Aufsichtsrats, der als Kontrollorgan bei unzweckmäßiger Leitung des Unternehmens oft versagt hat und nicht vermochte, Defraudationen zu verhindern u. dgl. Vor allem wurde auch die Kumulation von Aufsichtsratsstellen in einer Hand bekämpft. Das einzelne Aufsichtsratsmitglied kann auch nichts leisten, das in Dutzenden von Unternehmungen (in einzelnen Fällen über 50) im Aufsichtsrat sitzt. Auch ergeben sich daraus Rieseneinnahmen an Tantiemen, die oft keineswegs der Aufsichtsratsleistung entsprechen. Gesetzliche Beschränkungen, eventuell besondere steuerliche Erfassung derartiger Einkommen wäre am Platze; die Tantiemesteuer wird jetzt vielfach von den Gesellschaften getragen. Auch strengere Haftung und Sperrung der Tantiemen für eine längere Reihe von Jahren ist vorgeschlagen worden. Nach dem Betriebsrätegesetz (siehe Abschnitt 41) ist Eintritt von Arbeitervertretern in den Aufsichtsrat in Aussicht genommen. Ich stehe dem keineswegs ganz ablehnend gegenüber, nur müssen besondere Kautelen geschaffen werden, daß kein Verrat von Geschäftsgeheimnissen erfolgt, und nur schon mehrere Jahre in der Unternehmung tätige Arbeiter und Angestellte dürfen dazu gewählt werden. Auch ist für möglichst geringen Wechsel dieser Vertreter Sorge zu tragen. Dann kann der Einblick geeigneter Elemente aus den Arbeiterkreisen in die geschäftlichen Beziehungen einer Unternehmung für das Verhältnis von Arbeitern und Arbeitgebern recht günstige Wirkungen haben.

Schon während des Krieges habe ich die Frage aufgeworfen, ob nicht zwecks schärferer steuerlicher Erfassung des Aktienbesitzes der Übergang von der Inhaberaktie zur Namensaktie erwünscht sei. Die letztere, wobei alle Aktionäre in das Aktienbuch der Gesellschaft eingetragen sind, hindert nicht die leichte Übertragung, wie die Verhältnisse in England und Amerika bei sehr viel ausgebreiteterem Aktienbesitz beweisen. Die schärfere steuerliche Erfassung des Effektenbesitzes ist jetzt durch den Depotzwang erreicht; doch bleibt jene Frage noch offen, wenn man an eine Erschwerung der Aktienspekulation denkt.

Die Gefahren der Aktienspekulation sind ein Argument, das bei einer anderen seit langem erörterten Frage des Aktienrechtes eine Rolle spielt, der Ersetzung der in Deutschland üblichen 1000 M.-Aktie durch eine solche mit kleinerem Nominalbetrag, etwa 100 M. Auch in diesem Punkte unterscheidet sich das deutsche Aktienrecht von demjenigen fast aller anderen Länder. Durch die Geldentwertung hat freilich der bisherige Nominalbetrag auch schon an Bedeutung verloren, was durch die inzwischen erfolgten Kurssteigerungen nicht voll ausgeglichen wird. Diese Frage ist jedenfalls nur zu lösen im Zusammenhang mit der wichtigsten der modernen Wirtschafts-

politik gegenüber den Aktiengesellschaften, der Herbeiführung größerer Öffentlichkeit in der Verwaltung und Bilanzaufstellung der großen Unternehmungen, um großkapitalistische Manipulationen und Spekulationen mit ihnen möglichst zu verhindern.

Die damit zusammenhängenden Aufgaben gehören im neuen Deutschland, das nach einer sozialeren Vermögens- und Einkommensverteilung strebt, zu den wichtigsten der Wirtschaftspolitik und werden um so bedeutsamer, je mehr weitere Kreise erkennen, daß das viel radikalere Mittel der Sozialisierung in den meisten Fällen jedenfalls nicht anwendbar oder unzweckmäßig ist. Große Unternehmungen, in denen Tausende von Arbeitern beschäftigt sind oder denen Hunderte von kleinen oder größeren Kapitalbesitzern ihre Ersparnisse anvertraut haben, können nicht mehr als reiner Privatbesitz betrachtet werden, über den einige Großaktionäre, Aufsichtsräte oder Direktoren verfügen, sondern sie nehmen einen halböffentlichen Charakter an. Ihre Geschäftsführung muß daher mehr als bisher im Lichte der Öffentlichkeit erfolgen, so daß insbesondere Börsenspekulationen in den Aktien, an denen die in die Verwaltung Eingeweihten große Gewinne machen, möglichst verhindert werden. Zwar ist in diesem Punkte das deutsche Aktienrecht schon seit den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts den ausländischen überlegen, und für an der Börse eingeführte Unternehmungen hat das Börsengesetz von 1896 durch Prospektzwang und dgl. noch strengere Vorschriften geschaffen, welche dem Publikum, das sich an Aktiengesellschaften beteiligen will, eine bessere Prüfung ermöglichen. Aber dennoch ist allgemein bekannt, daß die Öffentlichkeit über die Geschäftsführung und die inneren Verhältnisse der meisten großen Unternehmungen nur sehr mangelhaft unterrichtet ist und daß selbst dahingehende Wünsche der Aktionäre oft an dem Widerspruch der Verwaltung scheitern.

Die Hauptaufgaben der Wirtschaftspolitik liegen hier in der Sorge für eine klarere Aufstellung der Bilanzen. Die allgemeinen Bestimmungen über die Bilanzaufstellung von Kaufleuten im Sinne des Handelsgesetzbuches enthält § 40 Abs. 2: sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden sind nach dem Werte anzusetzen, der ihnen in dem Zeitpunkt beizulegen ist, für welchen die Aufstellung stattfindet. Für Aktiengesellschaften speziell kommt die Vorschrift des § 261 HGB. hinzu: Wertpapiere und Waren, die einen Börsen- oder Marktpreis haben, dürfen höchstens zu dem Preise des Zeitpunktes, für den die Bilanz aufgestellt wird, sofern jedoch dieser Preis den Anschaffungs- oder Herstellungspreis übersteigt, höchstens zu dem letzteren angesetzt werden. „Andere Vermögensgegenstände", wozu also auch Waren und Wertpapiere, die keinen Börsen- oder Marktpreis haben, gehören, dürfen überhaupt nur höchstens zu dem Anschaffungs- oder Herstellungspreis in die Bilanz aufgenommen werden. Diese Bestimmungen ermöglichen eine außerordentlich niedrige bilanzmäßige Veranschlagung des Gesellschaftsbesitzes und damit die großen sog. „stillen Reserven", die sehr viele deutsche Aktiengesellschaften angesammelt haben. Es soll dies Verfahren keineswegs getadelt werden, sie erleichterten es den betr. Unternehmungen außerordentlich, die schwierigen Verhältnisse des Krieges und nach dem Kriege zu überstehen. Aber dem allgemeinen Prinzip der Bilanzwahrheit entspricht es nicht, wenn der tatsächliche Vermögensbesitz viel zu niedrig zu Buche steht. Es sollte dann mindestens der Anschaffungswert der Anlagen und die darauf vorgenommenen Abschreibungen in der Bilanz ersichtlich gemacht werden.

Aber auch sonst müßten mancherlei Vorschriften für klarere Bilanzaufstellung getroffen werden. Die Bilanzen sind häufig sehr summarisch, manchmal werden sogar Debitoren und Kreditoren in einer Summe zusammengezogen, ebenso Kasse, Bankguthaben, Effekten und Beteiligungen. Die Zugänge und Abgänge auf Gebäude, Maschinen u. dgl. werden nicht ersichtlich gemacht, manchmal fehlt überhaupt ein Gewinn- und Verlustkonto. Am besten wäre es, Normalbilanzen für die wichtigsten Erwerbszweige aufzustellen, die natürlich nicht bei allen gleich sein könnten. Besonders für das Bankwesen wäre das eine Notwendigkeit, hier wäre auch obligatorische Veröffentlichung von Vierteljahrsbilanzen wünschenswert, die die großen Berliner Banken vor dem Kriege freiwillig vornahmen.

Sehr große Mißstände knüpfen sich auch an die Bilanzierung von Effektenbesitz und Beteiligungen. Während für Sachkapital eine möglichst niedrige Bewertung in der Bilanz kaum beanstandet werden kann, wenn sie auch dem Prinzip der Bilanzwahrheit nicht entspricht, ist sie für Effekten, namentlich für solche, die einen Börsenpreis haben, nicht erwünscht. Denn

der niedere Kurs kann zu effektenkapitalistischen Spekulationen und Manipulationen benutzt werden, welche die wirkliche wirtschaftliche Lage des Unternehmens völlig verdunkeln. Da nun heute die meisten großen Unternehmungen an anderen durch Effektenbesitz beteiligt sind, im Kriege auch manche in sehr großem Umfange Kriegsanleihen erworben haben, manchmal mehr als das ganze Aktienkapital beträgt, ergibt sich eine sehr starke Abhängigkeit der Gewinne von den Erträgen aus dem Effektenbesitz. Es gibt große Unternehmungen, deren Erträge sehr viel mehr aus ihrem Effektenbesitz, aus der Beteiligung an anderen Unternehmungen stammen als aus der Fabrikation, es gibt auch solche, die Beteiligungs- und Finanzierungsgesellschaften, deren einziger Besitz Effekten und Beteiligungen an anderen Unternehmungen ist. In allen solchen Fällen geben die Bilanzen meist ganz ungenügend über die Verhältnisse der Untergesellschaften Auskunft.

Es sollte daher bestimmt sein, daß Besitz von Effekten und Beteiligungen überhaupt detaillierter anzugeben und von sonstigen Aktiven zu trennen ist. Unternehmungen, die mehr als etwa den zehnten Teil ihres Aktienkapitals in einer einzigen anderen Unternehmung angelegt haben, sei es als Beteiligung, sei es in Form von Vorschüssen, sollten verpflichtet sein, auch deren letzte Bilanz mit zu veröffentlichen. Für Banken und Beteiligungs- und Finanzierungsgesellschaften, die überhaupt den größten Teil ihres Kapitals iu anderen Unternehmungen stecken haben, wären besondere Vorschriften über ihre Bilanzaufstellung zu erlassen. Damit würden manche effektenkapitalistische Mißbräuche beseitigt, die mit dem heute verbreiteten sog. Schachtelsystem verbunden sind, und es wäre auch auf diesem Gebiete dem Prinzip größerer Öffentlichkeit Genüge getan, die herbeizuführen, wie gesagt, eine der wichtigsten Aufgaben der heutigen Wirtschaftspolitik bildet. (Siehe darüber meine ,,Beteiligungs- und Finanzierungsgesellschaften", III. Aufl. Jena 1921.)

---

27. Abschnitt.

Die Genossenschaften.

Von Justizrat Dr. iur. **Hans Crüger,**

Anwalt des Deutschen Genossenschaftsverbandes, Professor an der Handelshochschule Berlin und dem Genossenschaftsseminar an der Universität Halle.

Literatur:

Dr. Crüger, Einführung in das deutsche Genossenschaftswesen. 1907. — Derselbe, Grundriß des deutschen Genossenschaftswesens. 1908. — Derselbe, Die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften in den einzelnen Ländern. 1892. — Dr. Deumer, Das Genossenschaftswesen in Deutschland. 1919. — Erich Seelmann, Die Systeme im modernen Genossenschaftswesen. 1918. — Schulze - Delitzsch, Schriften und Reden. 1909/10. — Prof. Dr. Wygodzinski, Das Genossenschaftswesen in Deutschland. 1911. — Dr. Willy Krebs, Aus dem Leben Friedrich Wilhelm Raiffeisens. 1918. — Vgl. ferner Literaturverzeichnis im Jahrbuch des Deutschen Genossenschaftsverbandes 1918, S. 112ff. und die dortigen weiteren Literaturangaben.

Unter den Wirtschaftsgesellschaften nimmt die Genossenschaft eine Sonderstellung ein. Als im Jahre 1861 das allgemeine deutsche Handelsgesetzbuch verabschiedet wurde, trat an die Genossenschaften die Frage heran, ob sie zu den Handelsgesellschaften im Sinne desselben gehörten. Dies wurde verneint und gefordert, daß die Gesetzgebung die Genossenschaften als eine besondere und eigentümliche Art der Gesellschaft anerkenne und gleichviel, ob sie Handelsgeschäfte betreiben oder nicht, durch Eintragung in ein neben dem Handelsregister zu führendes Genossenschaftsregister und durch die Gewährung der Rechte selbständiger handelsrechtlicher Personen den Handelsgesellschaften gleichstelle. Die Regierungen standen den Genossenschaften mit Mißtrauen

gegenüber. Als Schulze-Delitzsch im Jahre 1859 Vorschußvereine zum Vereinstag nach Dresden zusammenrief, wurde die Tagung von der Sächsischen Regierung verboten. Nach schweren Kämpfen um die gesetzliche Anerkennung erfolgte diese schließlich zunächst für Preußen, durch das Gesetz von 1867. Aus dem preußischen Gesetz wurde mit einigen Abänderungen das Norddeutsche Genossenschaftsgesetz vom 4. Juli 1868, das durch die Versailler Verträge deutsches Genossenschaftsgesetz wurde. 20 Jahre regelte es die geschäftliche Grundlage der Genossenschaften. An seine Stelle trat das Gesetz vom Mai 1889, das mit einigen in der Zwischenzeit vorgenommenen nicht wesentlichen Änderungen auch heute noch gilt, und wenn es nach dem Willen der Genossenschaftsverbände geht, auch weiterhin noch gelten wird.

Aus den kleinsten Anfängen hat sich das Genossenschaftswesen zu einer wirtschaftlichen Macht von großer sozialer Bedeutung entwickelt.

Bestand der Genossenschaften im Deutschen Reich am 1. Januar 1920	Zur Statistik für 1918 berichteten		Zahl der Mitglieder	Eigenes Vermögen	Fremde Gelder bzw. fremdes Betriebskapital	Umsatz in der Gewährung von Kredit, Lebensmitteln, Wohnungen, Rohmaterialien
	a Verbände	b Genossenschaften		Millionen M.	Millionen M.	Millionen M.
40 635	18	28 228	6 357 986	1063,3	10 744	75 327

Lange Jahre waren es zwei Systeme, die dem Genossenschaftwesen die Richtung gaben: das Schulze-Delitzsche und das Raiffeisensche System. Die Entwicklung hat die Unterschiede mehr und mehr verschwinden lassen und, soweit sie fortbestehen, haben sie sich zu festen Organisationen entwickelt, die ein Hand-in-Hand-Arbeiten nicht unmöglich machen. Die fünf bestehenden Zentralverbände haben für die gemeinsame Arbeit sich im Freien Ausschuß zusammengefunden, in dem damit 30 000 Genossenschaften mit 5,6 Mill. Mitgliedern vertreten sind. Aus den fünf Verbänden werden, wenn diese Zeilen im Druck erscheinen, wohl vier Verbände geworden sein, indem sich der Allgemeine Deutsche Genossenschaftsverband und der Hauptverband der gewerblichen Genossenschaften verschmolzen haben. Damit ist das gewerbliche Genossenschaftswesen dann im wesentlichen eine geschlossene Organisation geworden. Das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen zerfällt in zwei Verbände: Generalverband der deutschen Raiffeisengenossenschaften und Reichsverband der deutschen landwirtschaftlichen Genossenschaften. Der Zentralverband deutscher Konsumvereine gilt als die Organisation der Konsumvereine, nachdem der Allgemeine deutsche Genossenschaftsverband den größten Teil der ihm angeschlossenen Konsumvereine in den Zentralverband übergeführt hat.

Wenn Schulze-Delitzsch als der Vater des deutschen Genossenschaftswesens angesprochen wird, so ist dies nicht dahin zu verstehen, daß er das deutsche Genossenschaftswesen erfunden hat. Eine solche Erfindung war nicht mehr nötig. Der genossenschaftliche Gedanke ist urdeutsch. Er ist aber nicht nur urdeutsch, er findet sich wohl in allen Ländern und zwar ist er überall ausgebaut und entwickelt in der dem Wirtschaftsleben des Landes eigentümlichen Gestaltung.

Das Verdienst Schulze-Delitzschs besteht vor allem darin, daß er die Form gefunden, in der sich der genossenschaftliche Gedanke entsprechend den neuen Verhältnissen und Bedürfnissen betätigen konnte.

Die Wissenschaft hat sich dem Genossenschaftswesen gegenüber lange sehr kühl verhalten. In den volkswirtschaftlichen Lehrbüchern ist nicht viel darüber zu finden. Am meisten ist noch das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen beachtet, es war von der Goltz, der bereits in den 60er Jahren ein vollständiges Genossenschaftssystem aufgestellt hat. Die Handelshochschulen haben zunächst der Genossenschaftswissenschaft weitgehende Berücksichtigung geschenkt. Inzwischen ist dann weiter eine große genossenschaftliche Literatur entstanden (vgl. hierüber „Nachweis genossenschaftlicher Literatur", zusammengestellt im Archiv der Preußischen Zentral-Genossenschaftskasse 1914, abgedruckt in den „Mitteilungen zur deutschen Genossenschaftsstatistik" für 1912, S. 125 sowie ferner die Literaturangaben in den Jahrbüchern des Allgemeinen Verbandes). Heute hat das Genossenschaftswesen seinen Platz unter den Grundrechten der Verfassung gefunden.

Artikel 156 Abs. 3 der Verfassung lautet:

„Die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und deren Vereinigungen sind auf ihr Verlangen unter Berücksichtigung ihrer Verfassung und Eigenart in die Gemeinwirtschaft einzugliedern.“

Mit dieser Bestimmung ist insbesondere dem gemeinwirtschaftlichen Charakter der Genossenschaft Rechnung getragen. Die Genossenschaft ist eine Personalgesellschaft, der das Gen.-Gesetz in § 1 folgende Begriffsbestimmungen gegeben hat: Gesellschaft von nicht geschlossener Mitgliederzahl zur Förderung von Erwerb oder Wirtschaft der Mitglieder mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes.

Die Genossenschaft ist danach eine Personalgesellschaft, deren demokratischer Grundlage insbesondere in § 43 mit der Bestimmung Ausdruck gegeben wird, daß jedes Mitglied eine Stimme hat, die grundsätzlich nicht übertragen werden kann.

In der Organisation gleicht die Genossenschaft der Aktiengesellschaft — aber auch nur in der Organisation. Um sie in ihrer vollen Eigenart zu erfassen, muß man unterscheiden die Genossenschaft, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis der Mitglieder hinausgeht, und die, die ihren Geschäftsbetrieb auf den Kreis der Mitglieder beschränkt. Die ersteren können insbesondere dann, wenn der Geschäftsbetrieb mit Nichtmitgliedern einen großen Umfang gefunden hat, als Handelsgesellschaften gelten. Die letzteren gelten wohl nach dem Gesetz als „Kaufleute“ und unterstehen insoweit den kaufmännischen Normen, sie sind im übrigen aber nicht Handelsgesellschaften, weil ihr Geschäftsbericht nicht auf Erwerb oder Gewinn abzielt. Daher auch ihr soziales Gepräge, ihr gemeinnütziger Charakter, der ihnen eine Sonderstellung zuweist.

Vom Standpunkt der verschiedenen Berufsarten aus betrachtet, zeigt das Genossenschaftswesen folgendes Bild:

Für den gewerblichen Mittelstand kommen in Betracht Genossenschaften, die das Kreditbedürfnis der Gewerbetreibenden mit billigem Kredit befriedigen (Kreditgenossenschaften) — Genossenschaften, die ihren Mitgliedern durch den Zusammenschluß den Großeinkauf von Rohstoffen ermöglichen wollen (Rohstoffgenossenschaften) — Genossenschaften, die ihren Mitgliedern Maschinen vermitteln oder ihnen im besonderen Betrieb Maschinenkraft zur Verfügung stellen (Werkgenossenschaften) — Genossenschaften, die den Mitgliedern die Ausstellung der Waren im entsprechenden Magazin zur Möglichkeit machen (Magazingenossenschaften) — Genossenschaften, die ihren Mitgliedern die Anteilnahme an öffentlichen Arbeitsvergebungen möglich machen (Lieferungsgenossenschaften).

Die ersten von Schulze-Delitzsch ins Leben gerufenen Genossenschaften waren Handwerkergenossenschaften. Sie entwickelten sich nicht ungünstig bis zum Ende der 70er Jahre. Dann kam der Stillstand und schießlich der Rückgang. Das Handwerk konzentrierte sein ganzes Interesse auf die Berufsorganisation. Um die Wende des Jahrhunderts erwachte von neuem das Interesse des Handwerks für die wirtschaftliche Organisation. Starke Impulse brachte aber erst der Krieg, der vor allem die Bildung von Lieferungsgenossenschaften begünstigte und durch diese das Handwerk im weitesten Umfange an staatlichen Arbeitsvergebungen für die Heeresverwaltung Anteil nehmen ließ.

In der Landwirtschaft begegnen wir dem Genossenschaftswesen zunächst im Kampf gegen den Wucher. Es sind die Schulze-Delitzschen Kreditgenossenschaften, die Raiffeisenschen Darlehnskassen, die die ländlichen Kreditverhältnisse sanieren. Es sind die landwirtschaftlichen Genossenschaften, die den Landwirt für die rationelle Bewirtschaftung mit Futter und Dungmittel gewinnen. Die Genossenschaften bringen die ländlichen Maschinen aufs Land. Die Genossenschaften ermöglichen neben der intensiven Betriebsweise die Vorteile der extensiven Landwirtschaft. Molkereigenossenschaften, Viehverwertungsgenossenschaften wirken günstig auf die Verwertung der landwirtschaftlichen Produkte und beeinflussen vorteilhaft die Viehwirtschaft. Obstverwertungsgenossenschaften dienen der Verwertung landwirtschaftlicher Nebenprodukte.

Für die Arbeiterklassen aber auch nicht minder für die Beamten, auch für den gewerblichen Mittelstand wirken die Genossenschaften in der Form des Konsumvereins und der Baugenossenschaft. Der Konsumverein bietet den Mitgliedern den Nutzen des gemeinschaftlichen Wareneinkaufs und sucht denselben gleichzeitig wertvolle Dienste als Ersparnisanstalt zu leisten. Die

Baugenossenschaft hat bahnbrechend auf dem Gebiete der Herstellung von Kleinwohnungen gewirkt. Die Baugenossenschaft hat weiterhin den Eigentumsbegriff gefestigt, indem sie Kleinhäuser mit dem Gartenland zum Verkauf oder Vermietung an ihre Mitglieder herstellt.

Auf allen Gebieten begegnen wir der genossenschaftlichen Organisation, zuweilen auch da, wo die Rechts- und Wirtschaftsnatur die Genossenschaft nicht als die geeignete Gesellschaftsform erscheinen läßt. Das Moment der nicht geschlossenen Mitgliederzahl, der Charakter der Genossenschaft als Personalgesellschaft macht sie nicht für alle Geschäftsbetriebe geeignet. So schließt denn auch das Hypothekenbankgesetz, das Gesetz betr. die Privatversicherungsunternehmen ausdrücklich den Geschäftsbetrieb in der Form der eingetragenen Genossenschaft aus.

Das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen ist weit stärker entwickelt als das gewerbliche. Gründe technischer Natur sprechen dabei mit. Es kommen aber auch noch hinzu Gründe persönlicher Art. Die Genossenschaft erfordert ein Hand-in-Hand-Arbeiten der Mitglieder. Dies stößt im gewerblichen Genossenschaftswesen leicht auf Schwierigkeiten, weil hier Konkurrenzrücksichten der Mitglieder weit mehr hemmend im Wege stehen als in der Landwirtschaft.

Schulze-Delitzsch sah in der Produktivgenossenschaft den Gipfel des Genossenschaftsgebäudes. Er mußte sich selbst bald davon überzeugen, daß, so hoch der Gedanke der Produktivgenossenschaft, doch die Schwierigkeiten in der Durchführung vielfach übergroß sind. Lasalle hatte auch derzeit an die Produktivgenossenschaft geglaubt, allerdings von anderen Gesichtspunkten aus als Schulze-Delitzsch. Mit Lassalle war der Gedanke auf die Sozialdemokratie übergegangen, die ihm noch Jahre hindurch huldigte, bis die Produktivgenossenschaften nur noch Einzelerscheinungen geblieben waren.

An politischen Anklängen hat es dem Genossenschaftswesen zuweilen nicht gefehlt, ohne daß jedoch das Genossenschaftswesen als solches politisch beeinträchtigt wurde. Eine Sonderstellung zum Genossenschaftswesen hat die Sozialdemokratie eingenommen infolge ihrer wirtschaftspolitischen Richtung. Es wurde soeben die Stellung Lassalles in der Sozialdemokratie zur Produktivgenossenschaft erwähnt. Lange Jahre verschwand das Thema Genossenschaft von den Parteitagen der Sozialdemokratie. Erst im Jahre 1911 begegnen wir ihm wieder und zwar sind es jetzt die Konsumvereine, denen die Sozialdemokratie ihr Interesse entgegenbringt. Vom Standpunkt der Sozialdemokratie aus sollen die Gewerkschaften die berufliche, die Genossenschaft die wirtschaftliche und die Partei die politische Stellung der Arbeiter festigen und ausbauen.

In späteren Zeiten haben sich noch einige produktivgenossenschaftliche Gebilde entwickelt, meist aus Arbeiterstreiks heraus, im Anschluß an Konsumvereine, die ihnen den festen Abnehmerkreis boten. Eine Folge davon wurde dann freilich, daß die Produktivgenossenschaften in wirtschaftliche Abhängigkeit zu den Konsumvereinen gerieten.

Eine neue Bewegung setzte ein mit den Versuchen, die Wirtschaftsordnung zu sozialisieren auf dem Wege der Regelung der Warenverteilung. Sie findet ihren Brennpunkt im Hamburger Zentralverband mit der Hamburger G. E. G.

Als neueste Produktivgenossenschaftsgestaltung kann die betrachtet werden, die sich aus den Bauarbeitergewerkschaften heraus in der Form der „Arbeitsgenossenschaften" entwickelt und die der Sozialisierung des Baugewerbes dient.

Eine besondere Betrachtung erfordert die Kreditbasis. Bei der Genossenschaft tritt zur Beteiligung der Mitglieder mit Einzahlungen auf Geschäftsanteil die persönliche Haftpflicht der Mitglieder hinzu. Sie ist unbeschränkt (unbeschränkte Haftpflicht, unbeschränkte Nachschußpflicht) oder beschränkt (d. h. begrenzt durch die Haftsumme). Die Geltendmachung kommt nur in Frage im Konkurse der Genossenschaft, oder im Falle des § 73 beim Ausscheiden eines Mitgliedes aus der Genossenschaft, falls die Bilanz einen entsprechenden Fehlbetrag ergibt.

Während das Gesetz von 1867—68 im wesentlichen den Genossenschaften die Rechtsform gab, hat das Gesetz von 1889 der Entwicklung und Gestaltung zum Teil neue Wege geboten. Es kommt in Betracht: 1. die Zulassung der Genossenschaft mit beschränkter Haftpflicht, welche zu zahlreichen Gründungen aller der Genossenschaften führte, deren Kreditinanspruchnahme nicht groß ist, 2. die Möglichkeit, Genossenschaften aus Genossenschaften zu bilden. Und hier setzte dann noch die Preußische Zentralgenossenschaftskasse ein, die nach dem Gesetz grundsätzlich nur

mit Verbandskassen, d. h. also mit Genossenschaften, die aus Genossenschaften bestehen, zu arbeiten berechtigt ist. Das dritte Moment ist die „Revision“, die zur Bildung von Revisionsverbänden führte und damit die weitesten Teile des deutschen Genossenschaftswesens genossenschaftlich organisierte. Geschäftliche Organisationen (Verbandskassen-— Hauptgenossenschaften) und genossenschaftliche Organisationen haben hierbei vielfach durcheinander gegriffen.

So bedeutungsvoll das Genossenschaftswesen für das wirtschaftliche Leben ist, ist doch die Würdigung keine ganz ungeteilte. Bereits im Jahre 1879 auf dem Allgemeinen Genossenschaftstag zu Stuttgart sah sich der Allgemeine Verband veranlaßt, Stellung zu nehmen gegen die Agitation der Kleinhändler gegen die Konsumvereine. Die Kleinhändler sind sich in ihrem Kampfe gegen die Konsumvereine treu geblieben. Obgleich sie erkennen mußten, daß dieser Kampf ihnen nichts einbringen konnte. Fühlt sich ein Beruf durch die genossenschaftliche Organisation eines anderen bedrängt, so bleibt ihm als Ausweg nur übrig, selbst zur genossenschaftlichen Organisation zu greifen. Sobald eine Genossenschaftsart eine gewisse Entwicklung nimmt, tritt ihr die Gegnerschaft auf dem Wege der Konkurrenz entgegen. Das war zu beobachten auf dem Gebiet der Konsumvereine, des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens, auf dem Gebiet des gewerbliches Genossenschaftswesens. Auch die Kreditgenossenschaften haben ihre Gegnerschaft, die allein auf Konkurrenzerwägungen zurückzuführen ist. Die Baugenossenschaften finden ihre Gegner in dem Hausbesitz. Während des Krieges gab es oftmals ein heißes Ringen um die Anerkennung der Genossenschaften als Händler, um in dieser Eigenschaft der Warenverteilung der staatlich bewirtschafteten Waren eingegliedert zu werden. Der Handel sucht, den Genossenschaften diesen Weg zu verlegen. Nicht besser geht es den Genossenschaften der Kleinhändler, durch die sich der Großhandel bedroht fühlt. So ist es auch zweifellos, daß das wirtschaftlich organisierte Handwerk der Industrie Teile ihres Arbeitsmarktes abspenstig machen wird. Die Genossenschaften werden um so unentbehrlicher sein, je mehr die Gemeinwirtschaft sich ihren Platz erobern wird. Dafür werden nicht theoretische volkswirtschaftliche Erwägungen maßgebend sein, sondern der Zwang der Verhältnisse.

Der Volkswirt muß sich auf die höhere Warte stellen. Gibt er eine Genossenschaftsart der Konkurrenz frei, so muß er konsequenterweise alle Genossenschaftsarten vom Standpunkt des Konkurrenten aus betrachten. Wer sich auf diesen Standpunkt stellt, muß sich die Frage vorlegen, was z. B. aus Handwerk und Landwirtschaft werden sollte ohne die Hilfe der genossenschaftlichen Organisation. Der Handel wird gut tun, sich mit der genossenschaftlichen Organisation abzufinden und daran zu denken, daß die Syndikate der Industrie und die Kartelle des Handels sich auch nicht darum bekümmert haben, ob sie überall willkommen waren.

---

28. Abschnitt.

Schutzzoll und Freihandel.

Von Geheimer Rat Dr. **Lujo Brentano,**

emerit. Professor der Nationalökonomie und Wirtschaftsgeschichte an der Universität München.

Am Anfang aller Wirtschaft stand die Gewalt[1]). So sind auch die ersten wirtschaftlichen Beziehungen unter Geschlechtern, Stämmen und Völkern kriegerische gewesen. Eine jede dieser Wirtschaftseinheiten suchte sich selbst zu genügen. Aber so gering ihre Bedürfnisse ursprünglich gewesen sein mögen, so konnten sie sich doch nur so lange selbst genügen, als das einer jeden verfügbare Land alles zur Ernährung ihrer Angehörigen bot. Schon Plato (Staat II, 14) hat hervor-

[1]) Vgl. für die Belege der folgenden historischen Ausführungen das zweite Kapitel meiner in Vorbereitung befindlichen Handelspolitik: „Die Entwicklung der Handelspolitik bis zum Ende des alten Merkantilismus.“ Vgl. auch Wilhelm Roscher, Nationalökonomik des Handels und Gewerbfleißes, 1. Aufl. 1881.

gehoben, wie die Tatsache, daß ein jedes Volk sich selbst zu genügen hatte, die Völker nötigte, sobald die Zahl der zu einem Volke Gehörigen wuchs, ihren Nachbarn etwas von ihrem Lande zu nehmen, und diese ihnen etwas von dem ihren; er hat darin den Ursprung des Kriegs erblickt. Dieser selbsteinleuchtenden Wahrheit entsprach auch die Wirklichkeit.

Aber es gab auch Völker, die imstande waren, sich zu verteidigen. Damit wurde es unmöglich, ihnen, was man begehrte, gegen ihren Willen zu nehmen. Um es zu erlangen, mußte man ihnen andere Güter im Austausch bieten. So trat an die Stelle des kriegerischen Verkehrs mit Fremden der Handel. Er tritt auf, wo das, was die eigene Wirtschaft bietet, zur Befriedigung der Bedürfnisse nicht ausreicht, und der, dessen Güter man begehrte, zu stark war, als daß man sie ihm nehmen konnte. Dabei blieb, auch wo man dem Fremden nicht mit Waffen entgegentrat, der Fremde immer der Feind. Während der Verkehr unter Stammesgenossen durch Autorität und Herkommen geregelt war, galt es ihm gegenüber den größten Vorteil zu wahren. Im Austausch ihn übervorteilen galt nicht als Schande; seine Überlistung wurde als Tugend gepriesen. Daher die Verachtung des Handels bei den alten Philosophen und seine Verurteilung als etwas Sündhaftes im christlichen Altertum. Der Gewinn des einen galt nur möglich auf Kosten des andern.

Diese Auffassung hat, wie das Altertum, auch das Mittelalter beherrscht. Die mittelalterlichen Städte waren darauf aus, eine jede möglichst alles, was sie brauchte, selbst herzustellen, und darüber hinaus noch Waren, die sie an andere verkaufen könne. Daher sie die Einfuhr aller Produkte, mit Ausnahme der landwirtschaftlichen, zu hindern suchten. Dagegen suchten sie eigene Produkte und im Zwischenhandel auch fremde zu vertreiben. Dafür sollte der Kaufmann Geld in die Stadt bringen. Um davon möglichst viel zu erlangen, strebten sie nach Privilegien in fremden Ländern; diese sollten ihnen auf ihren Märkten ein Monopol oder wenigstens eine Vorzugsstellung einräumen. Um solcher Privilegien willen griffen sie oft zu den Waffen, sowohl um sie zu erlangen, als auch um einen Einbruch in die erteilten abzuwehren.

Diese Handelspolitik der Gilden und Städte hat der aufkommende moderne Staat dann innerhalb eines größeren Rahmens zur Anwendung gebracht. Auch sein Ziel war eine völlig sich selbst genügende Volkswirtschaft. Wie die Städte dies getan, erschwerte er die Einfuhr von allem, was seine Untertanen erzeugen konnten, und die Ausfuhr von Rohstoffen, welche dieser Erzeugung dienten; dagegen gewährte er Ausfuhrprämien, um den Absatz ihrer Fabrikate zu fördern; und wie die Städte Handelsprivilegien erstrebt hatten, so suchte er durch günstige Handelsverträge den Absatz seiner Landesprodukte zu sichern. Demselben Zweck sollten Kolonien dienen. Sowohl um den Nahrungsspielraum seiner Bevölkerung zu erweitern, als auch um vorteilhafter Handelsverträge und des Erwerbs von Kolonien willen hat er Kriege geführt. Fremde Völker sollten durch sie gezwungen werden, die Erzeugnisse seiner Untertanen zu Bedingungen, die für diese vorteilhaft waren, in ihrem Land zuzulassen. Kolonien sollten Rohstoffe liefern, wie sie seine Untertanen zur Weiterverarbeitung oder zum Weitervertrieb brauchten und gleichzeitig deren Fabrikaten als Absatzgebiet dienen. Das Ziel, das er bei all diesem Aufwand von List und Gewalt verfolgte, war der größtmögliche Überschuß der Ausfuhr über die Einfuhr. Denn man konnte es sich nicht anders vorstellen, als daß dieser Überschuß in Geld bezahlt werde, und in dem Maße, in dem an die Stelle der Naturalwirtschaft die Geldwirtschaft getreten war, war der größtmögliche Geldgewinn das Ziel aller Wirtschaft geworden. Daher man in einer Mehreinfuhr von Waren einen Verlust, in einer Mehrausfuhr einen Gewinn sah. In jener sah man die ungünstige, in dieser die günstige Handelsbilanz. Um einer günstigen Handelsbilanz willen griff man eventuell zu den Waffen, und umgekehrt gab das Geld, das die günstige Handelsbilanz ins Land brachte, das Mittel, ein Heer und eine Flotte zu erhalten, um zu Kolonien und vorteilhaften Handelsverträgen zu gelangen. Daher auch die Sorgfalt, mit der man darüber wachte, daß das Gleichgewicht der Machtverhältnisse unter den Staaten nicht verschoben werde. Eine Verschiebung des internationalen politischen Gleichgewichts bedrohte die günstige Handelsbilanz gegenüber einem fremden Staate, und eine ungünstige Handelsbilanz drohte diesem auch politisch das Übergewicht zu geben. So eine Verquickung des Strebens nach Wahrung des politischen Gleichgewichts mit dem nach Sicherung einer günstigen Handelsbilanz. Die eine erschien als die Vorbedingung der anderen. Dies die Auffassung und Politik des Merkantilsystems.

Der auswärtige Handel hat sich also Tausende von Jahren, nachdem er als der jüngere Bruder des Kriegs entstanden war, intellektuell und moralisch auf derselben Stufe wie zur Zeit seiner Entstehung befunden. Noch immer galt der Gewinn des einen nur möglich auf Kosten eines verlierenden anderen. Noch immer galt Übervorteilung des Mitkontrahenten als Ziel, und, wo der andere nicht willig sich fügte, rief der jüngere Bruder nur zu häufig seinen älteren großen Bruder zu Hilfe, um einen überlegenen Konkurrenten zu schädigen. Groß ist die Zahl der Kriege, die geführt worden sind, sowohl um Kolonien zu erwerben, als auch um vorteilhafte Handelsverträge zu erlangen oder den Handel eines Konkurrenten zu schädigen. Ganz besonders gilt dies für England. Es hat seit dem 16. Jahrhundert fast ausschließlich Handelskriege geführt und die ausschließliche Seeherrschaft erstrebt, um seine Konkurrenten zu schädigen, und zwar nicht bloß die mit ihm im Krieg befindlichen, sondern auch die neutralen. Daher die bitteren Klagen über seine Gewalttätigkeit seitens der Zeitgenossen. Die Geschichte der Spanier, Holländer, Franzosen, Hamburger, Skandinaven, Amerikaner weiß davon zu erzählen.

So war die Wirklichkeit. Während die Gewalttätigkeit der merkantilistischen Staatsmänner wahre Orgien feierte, war aber seit der Wiedergeburt der Wissenschaften eine neue Auffassung des Wirtschaftslebens erwachsen[2]). Sie ging aus vom Naturrecht, d. h. von der natürlichen Freiheit aller Menschen, ihr Interesse zu verfolgen, soweit sie dabei die gleiche Freiheit anderer nicht vergewaltigten. Das Interesse eines jeden geht aber dahin, mit dem geringstmöglichen Aufwand seine Bedürfnisse möglichst vollkommen zu befriedigen. Folgerichtig muß er seine Tätigkeit auf die Herstellung derjenigen Güter beschränken, in deren Fertigung er den größten Vorsprung vor anderen hat, und mit dem von ihm Hergestellten das von anderen eintauschen, was diese besser oder billiger als er selbst zu liefern imstande ist. Indem er so verfährt, lebt er genau so von eigener Arbeit, wie wenn er das von ihm Verbrauchte unmittelbar selbst hergestellt hätte; denn wie schon Aelius Lampridius in der Biographie des Alexander Severus cap. 49 geschrieben: „Damit einer kaufe, ist nötig, daß er verkaufe"; auch das Produkt des anderen, das er gegen das seine eintauscht, ist also sein Produkt; er hat es nur indirekt hergestellt, auf eine weniger kostspielige Weise, als wenn er es direkt gefertigt hätte. War der Handelsgewinn bisher nur als auf Kosten eines verlierenden anderen als möglich erschienen, so erschien er also jetzt als der gleichzeitige Gewinn eines anderen. Umgekehrt erschien jede Erschwerung des Handels, indem man, um einem fremden Lande einen Produktionszweig zu rauben, die Einfuhr von dessen Produkten erschwerte, als Schädigung der eigenen Produktion, denn um zu verkaufen, muß einer, wie François Quesnay den Satz des Lampridius umdrehte, kaufen; mit dem Wegfall der Einfuhr des bisher aus dem Ausland bezogenen Produkts mußte notwendig auch die Produktion der Güter aufhören, die man für das Eingeführte bisher gegeben hatte. Das einzige Ergebnis war die Ersetzung einer weniger kostspieligen eigenen Produktion durch eine kostspieligere Produktionsweise der begehrten Ware. Diese Wahrheit haben schon Barbon[3]), North[4]), Tucker[5]), die Physiokraten[6]), Adam Smith[7]) ausgesprochen; auf Grund ihrer Erkenntnis hat J. B. Say[8]) seine berühmte, wenn auch nicht originelle Lehre vom Warenabsatz aufgebaut. Mit der Erkenntnis, daß niemand kaufen könne, der nicht verkaufe und umgekehrt, war aber auch klar, daß jedes Volk das größte Interesse hatte, daß seine Nachbarn gediehen; denn je reicher die anderen Völker, um so mehr konnten sie ihm abkaufen und für das Gekaufte geben; umgekehrt mußte ein ruiniertes Volk auch die übrigen Völker in Mitleidenschaft seines Ruines ziehen. Wie die neue Lehre den Frieden unter Gleichberechtigten zum Ausgangs-

---

[2]) Vgl. für die Literatur zur Kritik des Merkantilsystems das dritte Kapitel meiner in Vorbereitung befindlichen Handelspolitik: „Der Irrtum des Merkantilsystems. Handelsbilanz und Zahlungsbilanz."

[3]) A discourse concerning coining the new money lighter. By Nicholas Barbon Esqr. London 1696.

[4]) Sir Dudley North, Discourses apon Trade. London 1691.

[5]) Four Tracts on political and commercial subjects. By Josiah Tucker D. D. 3. ed. Glocester 1776.

[6]) Vgl. die gesamten Schriften der Physiokraten, vor allem François Quesnay, Tableau Economique et Maximes générales du gouvernement économique; ferner die Schriften des Marquis de Mirabeau, Mercier de la Rivière, Dupont de Nemours etc.

[7]) Adam Smith, An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations, zuerst London 1776, Buch IV, Kap. I.

[8]) J. B. Say, Traité d'économie politique I, Ch. 15; zuerst Paris 1802.

punkt hatte, so lehrte sie ihn somit auch als Ziel. Es erschien nach ihr als die törichtste aller Torheiten, um der Ausbreitung des Handels willen Krieg zu führen. Der Aufwand für Heer und Flotte verteuert die Produktionskosten aller Waren und gefährdet damit deren Absatz: „Das Geschäft", schrieb 1763 Josias Tucker, ein Tory, „fällt aber stets dem billigsten Produzenten, nicht dem Eroberer zu." Ebenso schrieb ein anderer Tory: David Hume[9]). Turgot hat Tuckers Schrift ins Französische übersetzt. A. Smith hat in demselben Sinne geschrieben und das Unhaltbare der mit den Kriegen um das politische Gleichgewicht so eng verbundenen Handelsbilanzlehre für alle wissenschaftlich Denkende dargetan. Und wie gegen Kriege zur Förderung des Handels waren die Vertreter der neuen Lehre Gegner der überkommenen, auf Zwang beruhenden Ausbeutung der Kolonien durch das Mutterland. Im Gegensatz zur merkantilistischen Forderung einer sich selbst genügenden Volkswirtschaft war ihr Losungswort die Beseitigung aller den internationalen Austausch hemmenden Schranken. Ihre Wirkung sei nur, daß ein größerer Aufwand zur Befriedigung der Bedürfnisse einer jeden Volkswirtschaft stattfinden müsse, als nötig wäre, wenn jede das, was sie besser als andere herstellt, gegen deren Produkte eintausche; sie hätten also nur eine Minderung des Volkswohlstands zur Folge. Auch erschien nun nicht mehr die Steigerung der Ausfuhr sondern der Einfuhr als das erstrebenswerte Ziel; denn beim Austausch besteht der Vorteil augenscheinlich nicht in dem, was man hingibt, sondern in dem, was man für das Hingegebene erhält.

Die Freihandelslehre hat unter A. Smiths Nachfolgern weitere Ausbildung gefunden. A. Smith spricht nur von dem internationalen Austausch von Gütern, die das eine Land besser oder billiger als das andere erzeugt[10]). Hier ist augenscheinlich, daß der staatliche Schutz, der eine sich selbst genügende Volkswirtschaft bezweckt, die nationalen Produktivkräfte von der für die Zunahme des nationalen Wohlstands vorteilhaftesten Verwendung in eine minder ergiebige ablenkt und den Gewinn der nationalen Produktion, den der Gesetzgeber zu steigern beabsichtigt, statt ihn zu vergrößern, verkleinert. Schärferes Nachdenken ergibt, daß es sogar im Interesse einer Nation liegen kann, eine Ware aus dem Ausland einzuführen, auch wenn sie diese selbst billiger als das Ausland herzustellen vermag.

Das klingt zunächst paradox; nichtsdestoweniger ist es richtig[11]). Ich habe einmal einen Bildhauer von Weltruf angetroffen, wie er einen Schrank aus Fichtenholz zimmerte. Er war der Sohn eines Bauern und vermochte sich, wie viele Bauern in der Zeit vor dem Kriege, von seinem Geld nicht zu trennen. Lieber als einen Schreiner zu bezahlen, machte er den Schrank selbst. Jedermann wird lachen, daß der Bildhauer, dem eine Arbeitsstunde das Hundertfache dessen einbrachte, was er dem Schreiner für eine Arbeitsstunde hätte zahlen müssen, in dieser Weise seine Arbeit vergeudete. Der Schrank hat ihn allerdings kein Geld gekostet; auch hat er ihn besser gemacht, als ihn der Schreiner hätte machen können; trotzdem ist der Schrank ihm teurer zu stehen gekommen, als wenn er ihn vom Schreiner gekauft hätte. Klügere Menschen verfahren anders. Die englische Baumwollindustrie ist durch gewisse klimatische Vorzüge der Westküste Großbritanniens und in Folge des Fehlens von Schutzzöllen, vermöge dessen die Herstellung einer

---

[9]) David Hume, Essays and Treatises on Several Subjects. Zuerst Edinburgh 1752.

[10]) Wealth of Nations, Buch IV, Kap. 2.

[11]) Colonel Torrens, The Economists refuted. London 1808; Derselbe, External Corn Trade. 3. ed. London 1826. Preface p. VII und Text p. 364. Vgl. dazu John St. Mill, Principles of Political Economy III, 17. § 2, Anmerkung. — David Ricardo, Principles of political economy and taxation, Ch. VII. 1. ed. London 1817. — John St. Mill, Essays on some unsettled questions of political economy. 1. ed. London 1844; Derselbe, Principles of Political Economy III, 17, § 2. — A. E. Cherbuliez, Précis de la science économique. Paris 1862. I, l. II, Ch. 8, p. 375ff. — H. v. Mangeldt, Grundriß der Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl. Stuttgart 1871. S. 203ff. — J. E. Cairnes, Some leading principles of political economy. London 1874, p. 412ff. — Wilhelm Roscher, System der Volkswirtschaft III, § 38. — Alfred Marshall, The pure theory of domestic value. — Maffeo Pantaleoni, Principii di economia pura. Firenze 1889, p. 209. — C. J. Bastable, The Theory of international trade. 3. ed. London 1900. — J. A. Hobson, International Trade. London 1904. — Vilfredo Pareto, Manuale di economia politica. Milano 1906. Ch. IX, §§ 42—52. — Richard T. Ely, Outlines of Economics, New York 1910, p. 285. — Fontana Russo, Grundzüge der Handelspolitik. Deutsch von Dr. Pflaum. Leipzig 1911, S. 27ff. — J. B. Esslen, Zur Lehre vom auswärtigen Handel, in der Festschrift für Lujo Brentano, München und Leipzig 1916, S. 133.

Feingarnspinnerei dort 60 000 Pfund Sterling weniger als z. B. in Frankreich kostet, besonders begünstigt[12]). Aber nicht bloß feine, sondern auch gröbere Garnnummern kann Großbritannien billiger herstellen als die Länder des Kontinents und die Vereinigten Staaten; doch ist sein Vorsprung bei der Herstellung feinerer Garne um ein Vielfaches größer als bei der von gröberen Garnnummern. Dementsprechend hat es den Schwerpunkt seiner Baumwollverarbeitung in die Herstellung der feineren Garnnummern verlegt und bezieht einen großen Teil der gröberen, die es braucht, aus Frankreich, Deutschland, Amerika. Daher die bezeichnende Tatsache, daß, während im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts die britische Baumwollindustrie ihre Spindelzahl beinahe um den Gesamtbetrag der französischen und deutschen Spindeln zusammen vermehrt hat und in derselben Zeit in ihr so viel Kapital neu angelegt worden ist, wie in der deutschen Baumwollindustrie überhaupt angelegt ist, der Verbrauch der nichtbritischen Baumwollindustrie an roher Baumwolle um $5^1/_2$ Millionen Ballen, der der britischen nur um 600 000 gestiegen ist[13]). Um das Ergebnis zusammenzufassen: Wir verbrauchen, indem wir fremde Waren verbrauchen, stets Produkte des eigenen Landes; es kostet uns das eingetauschte fremde Gut daher nicht, was es den Fremden gekostet hat, noch auch was es uns kosten würde, wenn wir es unmittelbar herstellten, sondern was uns das Gut gekostet hat, das wir dafür hingeben. Die Engländer fertigen also nicht alle groben Garne selbst, die sie brauchen, sondern kaufen sie teilweise von uns, obwohl sie sie selbst billiger herstellen könnten, denn indem sie sich auf feine Garnnummern konzentrieren, die sie an uns verkaufen, kommen sie die groben Nummern billiger zu stehen, als wenn sie sie selbst herstellten. Es ist nicht der Unterschied in den Produktionskosten einer und derselben Ware, sondern der im Verhältnis der Produktionskosten der gegeneinander vertauschten Waren in den verschiedenen Ländern, was die Waren bestimmt, die in den verschiedenen Ländern hergestellt und gegeneinander vertauscht werden. Diese Erkenntnis findet sich zuerst bei Torrens. Sie hat aber unter dem Namen Ricardos Verbreitung gefunden, bildet den Schwerpunkt von dessen berühmter Lehre vom auswärtigen Handel und gilt manchen als dessen hervorragendstes Verdienst um die ökonomische Wissenschaft.

Indem der auswärtige Handel zur Anwendung des Prinzips der Arbeitsteilung auf alle Länder der Erde führt, führt er zu einer allgemeinen Steigerung der Ergiebigkeit der Produktion. Jedes Land produziert das, was es relativ besser oder billiger als andere Länder herzustellen vermag. Der aus dem auswärtigen Handel sich ergebende Gewinn besteht in der Differenz der Beschaffungskosten eines Guts aus dem Ausland und seinen Herstellungskosten im Inland. Mehr als diese Differenz kann unter die am internationalen Handel beteiligten Nationen nicht verteilt werden. Würde der Gewinn, den eine Nation an sich risse, mehr betragen, so würde die andere Nation das von ihr bezogene Gut selbst herstellen, der internationale Austausch würde aufhören und eine allgemeine Minderung der Produktivität wäre die Folge. Den Anteil, den eine jede der ihre Produkte austauschenden Nationen an dem so umgrenzten Gewinn hat, bedingt die Dringlichkeit, mit der eine jede der beiden Nationen, sei es die der anderen begehrt, sei es zum Verkaufe der von ihr selbst gebotenen Ware genötigt ist. Je nach dem Grad dieser Dringlichkeit kann einer Nation der ganze aus dem internationalen Handel fließende Gewinn zufallen. Nur größer als dieser Gewinn kann der einer Nation zufallende Vorteil nicht sein, da die andere Nation das bisher bezogene Gut selbst herstellen würde[14]). Begreiflicherweise suchen die Produzenten jeden Landes das Verhältnis von Angebot und Nachfrage so zu gestalten, daß die Dringlichkeit des Gegenstandes, sei es zu kaufen, sei es zu verkaufen, gesteigert wird, und umgekehrt die des Inlands, vom Ausland zu kaufen oder an dieses zu verkaufen, gemindert wird. Zölle und Frachtverteuerungen beeinträchtigen die Lust, ein vom Ausland gebotenes Gut zu kaufen, d. h. die Nachfrage; umgekehrt wirken internationale Zahlungsverpflichtungen, welche aus anderen Ursachen als dem Warentausch entspringen, wie z. B. Verpflichtungen zur Verzinsung im Ausland aufgenommener Anlehen, auf die Dringlichkeit zu verkaufen. Ganz besonders wirksam ist es in dieser Beziehung, wenn sich auf Grund von Zöllen,

[12]) Siehe R. M. R. Dehn, The german cotton Industry, Manchester 1913, pp. 32, 37, 43.

[13]) Siehe im Londoner Economist vom 27. Nov. 1909, p. 1101, den Brief von F. Hindley Smith, Lever Bridge Mills, Bolton.

[14]) Vgl. John St. Mill a. a. O.

Frachtverteuerungen oder natürlichen Monopolen Kartelle, Trusts oder andere Kauf- oder Verkaufsorganisationen bilden, welche das Angebot oder die Nachfrage planmäßig regeln. Mitunter führt die Schädigung, welche das fremde Land durch solche Machenschaften erleidet, zu einer Retorsion, d. h. es legt seinerseits einen Zoll auf Waren des Landes, das mit der Zollerhebung oder Zollerhöhung vorangegangen ist, und zwar auf Waren, in bezug auf die dessen Dringlichkeit zu verkaufen größer ist, als seine Dringlichkeit zu kaufen. Solche Retorsionen bringen dann beiden Ländern Nachteil, indem ihre betroffenen Produktionszweige ihren bisherigen Absatz verlieren. Dagegen ziehen die nichtbeteiligten Länder, welche keine oder geringere Zölle haben, von solchem Zollkampf Vorteil; die kämpfenden Länder müssen ihre Produkte, um sie los zu werden, an die Nichtbeteiligten billiger losschlagen; diese erhalten im Austausch gegen ihre eigenen nun eine größere Menge fremder Produkte. Aber eines bleibt unter allen Umständen bestehen: Es ist wenig, was durch noch so hohe Zölle und noch so schlaue Unterhändler beim Abschluß von Handelsverträgen erreicht werden kann: nicht mehr als eine Verschiebung der Anteile, welche den einzelnen Ländern an dem Gewinn zukommen, der aus der Differenz zwischen den Anschaffungskosten eines Guts aus dem Ausland und seinen Herstellungskosten im Inland fließt. Wo mehr erstrebt wird, hört die Aus- und Einfuhr der betreffenden Ware auf. An die Stelle des bisherigen Vorteils tritt dann die minder ergiebige Verwendung der Produktionskräfte des Landes in Herstellung der früher eingeführten Waren. Die Sonderinteressenten, welche solche Waren herstellen, finden allerdings bei solchem Nationalverlust ihren Privatvorteil.

Indes vermag ein vorübergehender Schutz von Interessen einzelner Privater auch im Interesse des Ganzen gelegen sein, dann nämlich, wenn ein Land nur aus vorübergehenden Gründen eine Ware nicht so billig, wie das Ausland herzustellen vermag. Dann mag es im Interesse des Ganzen gelegen sein, einen solchen Produktionszweig so lange durch Zölle gegen die Konkurrenz des Auslands zu schützen, bis er zu freier Konkurrenzfähigkeit mit diesem gelangt ist. Der literarische Hauptvertreter dieses Gedankens war Friedrich List[15]). Vor ihm findet er sich schon bei Alexander Hamilton[16]), dem ersten Handelsminister der Vereinigten Staaten, beim Grafen Chaptal[17]), dem Handelsminister Napoleons I., bei dem Engländer William Jacob[18]), auch bei Jean Baptiste Say[19], bei Daniel Raymond[20]), dessen Outlines of American Political Economy zur Zeit des Aufenthalts Lists in Amerika erschienen sind und ihn stark beeinflußt haben dürften, endlich bei John St. Mill[21]), der sich nach Torrens und Ricardo das Hauptverdienst um die Ausbildung der Freihandelslehre erworben hat. List unterscheidet zwischen Waren, für deren Herstellung ein Land ebensogut ausgerüstet ist wie das Ausland, und solchen, für welche es von Natur eine mindergünstige Ausstattung hat. Die Herstellung der letzteren gibt er preis, daher auch den Agrarschutz. Unter den Umständen, welche ein Land für eine Industrie begünstigen oder nicht, sind natürliche, ewig dauernde von den vorübergehenden, historischen zu unterscheiden. Letztere können ungünstig sein, durch den Fortschritt aber günstig werden. Steht in einem Lande eine Industrie hinter der gleichen Industrie des Auslands zurück und wird unter diesen Verhältnissen einer Industrie ein Schutzzoll bewilligt, so steigen deren Produkte im Preise. Folge: größerer Gewinn. Dieser zieht Kapital und Arbeit in die geschützte Industrie; die betreffenden Unternehmungen erlangen größere Ausdehnung. Endlich hört die fremde Einfuhr ganz auf. Nun beginnt unter den einheimischen Produzenten die Konkurrenz zu wirken. Der Preis sinkt allmählich bis zu einem Satze, der den Minimalproduktionskosten gleichkommt, und dieser Satz ist, weil das

---

[15]) Outlines of American Political Economy, by Frederick List. Philadelphia 1827. — Das nationale System der politischen Ökonomie. 1. Aufl. 1841.

[16]) Report of the Secretary of the Treassury of the United States on the Subject of Manufactures. Presented to the House of Representatives. December 5, 1791.

[17]) Mes Souvenirs sur Napoléon par le Cte. Chaptal, 1903, S. 151.

[18]) William Jacob, Considerations on the protection required by british agriculture etc., London 1814, und sechs weitere Broschüren von 1815 bis Ende der zwanziger Jahre. — Derselbe, View of Germany. London 1820.

[19]) J. B. Say, Traité etc., libre I, Ch. 17.

[20]) Daniel Raymond, Thoughts on Political Economy. 1820.

[21]) John St. Mill, Principles of political economy V, Ch. X, § 1.

Inland von Natur gleich begünstigt ist wie das Ausland, dem fremden Preise gleich. Von da an ist sogar eine Ausfuhr der einheimischen Produkte möglich; der Schutzzoll ist entbehrlich; die Industrie ist durch den Zoll zur Konkurrenzfähigkeit mit dem Ausland erzogen worden. Anders mit Erwerbszweigen, für welche das Inland nicht gleich begünstigt ist wie das Ausland; kein Zoll kann sie zur Konkurrenzfähigkeit erziehen; je früher sie verschwinden, um wirtschaftlich gesünderen Verwendungen von Arbeit und Kapital Platz zu machen, desto besser.

Das Erziehungszollsystem verfolgt also gleichfalls den Freihandel als Ziel. Anders die Schutzzolltheorie, die sechs Jahre nach List der Münchener Professor Hermann[22]) und mit einigen Modifikationen dessen Schüler, der Tübinger Professor Helferich[23]) aufgestellt haben. Sie huldigen der Erziehungszolltheorie bis auf den entscheidenden Punkt; Hermann tritt für die Fortdauer des Zolls ein, auch nachdem ein Produktionszweig zur Konkurrenzfähigkeit mit dem Ausland erzogen ist, um das für das Inland günstige Verhältnis nicht zu stören, und beide rechtfertigen einen Schutzzoll auch zugunsten solcher Gewerbezweige, für welche ein Land von der Natur minder gut ausgerüstet ist als das Ausland. Die Freihändler übersähen, daß der Lohn zwar für den Arbeitgeber eine Auslage sei, nichtsdestoweniger aber einen Teil des Nationaleinkommens bilde. Es seien daher alle Löhne als Vorteil zu buchen, welche sowohl in einem Erwerbszweig selbst, als auch in der Erhaltung seiner Geräte und Gebäude verdient werden. Während die Freihändler derjenigen Produktion den Vorzug geben, welche die größten Überschüsse abwerfen, gibt bei Hermann und Helferich die Frage den Ausschlag, welche Erwerbszweige den Arbeitern das größte Lohneinkommen bringen. Nicht jedes Wohlfeilerwerden eines Produkts sei ein Vorteil für die Nation, sondern nur dann, wenn es nicht auf Kosten der heimischen Arbeiter stattfinde, indem es ein Sinken von deren Lohn mit sich bringe. Daher ein Schutzzoll gerechtfertigt sei, der verhindere, daß die Bereicherung der Konsumenten durch wohlfeilere Einfuhr vom Ausland ein Ärmerwerden der breiten Volksmasse zur Folge habe. Sie erkennen an, daß die Fremdware, die ein Land einführt, mittels der einheimischen Arbeit hergestellt wird, deren Produkt im Austausch gegen sie ins Ausland geht, und daß demgemäß, wenn die Einfuhr einer Fremdware durch Zoll beeinträchtigt wird, in gleichem Maße die Ausfuhr der im Inland hergestellten Ware, durch deren Ausfuhr sie bezahlt worden ist, aufhören muß. Daher verlangen sie, daß vor Anlegung eines Schutzzolls festgestellt werde, welche Produktion der heimischen Arbeiterschaft größeres Lohneinkommen bringt, die derjenigen Ware, deren Herstellung im Inland durch den Zoll ermöglicht werden soll, oder die, deren Herstellung infolge des Aufhörens ihrer Ausfuhr eingestellt werden muß. Verwerflich sei ein Schutzzoll, wenn das durch Schutz zu erzielende neue Produkt zum notwendigen Bedarf der Arbeiterklasse gehört. Hermann rühmt sich als erster in einer Druckschrift das Arbeiterinteresse in den Vordergrund gestellt zu haben; in der Schutzzollagitation Amerikas ist es von Carey[24]), in der Australiens von Syme[25]) vertreten worden. Auch für Deutschland kann es nur als ein Fechtargument angesehen werden. Um die Mitte des 19. Jahrhunderts sind die Süddeutschen Schutzzöllner gewesen. Im Zusammenhang damit das Suchen nach einer Rechtfertigung des schutzzöllnerischen Begehrens gegenüber dem freihändlerischen Norden. Dabei Behauptungen, welche die Erfahrung vollständig widerlegt hat; so wenn für die Feinspinnerei höhere Zölle verlangt werden, weil nur deren Fehlen die Schuld an der Garneinfuhr Großbritanniens trage, denn zweifellos vermöge Deutschland die Baumwollspinnerei ebenso gut und wohlfeil wie dieses zu betreiben. Nun hat es nicht an Erhöhung der Garnzölle in Deutschland gefehlt; trotzdem wurde im Jahre 1913 für 87 281 000 M. Feingarn aus Großbritannien in Deutschland eingeführt, weil Feingarn aus klimatischen Gründen in Deutschland nicht gleichbillig hergestellt werden kann. Es gab aber Feinspinnereien in Süddeutschland. Umgekehrt verwarf Hermann den Zuckerzoll, weil die Zuckerraffinerie vergleichsweise wenig Arbeiter beschäftige; allerdings gab es keine Zuckerfabrik in Bayern, der Sitz der Zuckerindustrie

22) In den Gelehrten Anzeigen, herausgegeben von Mitgliedern der K. bayerischen Akademie der Wissenschaften vom 24. Sept. bis 6. Okt. 1847.

23) J. A. Helferich, Wann ist ein Schutzzoll zugunsten solcher Gewerbszweige gerechtfertigt, für welche ein Land natürlich minder gut ausgerüstet ist, als das Ausland? in den Universitätsschriften von Tübingen aus dem Jahre 1850.

24) Henry C. Carey, The part, the present, and the future. 1848. — Derselbe, Principles of Social Science.

25) David Syme, The father of protection in Australia. By Ambrose Pratt, London 1908.

war Mitteldeutschland. Aber nicht minder unhaltbar wie die Beispiele, die das Argument illustrieren sollten, war dieses selbst. Es ist gewiß ein edler Gedanke, das soziale Moment neben dem wirtschaftlichen als berücksichtigungswert hinzustellen; aber man darf dabei eines nicht vergessen: Alles nationale Lohneinkommen ist abhängig von der nationalen Produktivität; wird diese gemindert, so muß auch das Realeinkommen der Arbeiter zurückgehen; ganz ebenso, wie es mit ihrer Steigerung steigt. Wie die Steigerung der nationalen Produktivität durch Einführung arbeitsparender Technik allenthalben nach Überwindung der Übergangsschwierigkeiten zur Steigerung der Reallöhne einer sehr viel größeren Arbeiterzahl geführt hat, so hat dies auch die durch internationale Arbeitsteilung je nach der besonderen Eignung der Völker für die verschiedenen Erwerbszweige getan. Dagegen muß die Minderung der nationalen Produktivität im Gefolge der Schutzzölle auch zu einer Minderung des Lohneinkommens der Arbeiter führen. Außer dem sozialen hat aber Hermann auch das nationale Moment neben dem wirtschaftlichen geltend gemacht. Nach der Freihandelslehre konsequent durchgeführt, sei das Land das klügste, das alle Fremden auf ganz gleichem Fuß mit den Einheimischen zuläßt, ohne Gegenseitigkeit zu begehren, da ja deren Verweigerung dem fremden Lande durch die Verteuerung irgendeiner Ware oder Leistung selbst zur Last falle. Ein Land, das keine andere Aufgabe der Nationalwirtschaft kenne, als allen seinen Bedarf möglichst wohlfeil zu beziehen, kenne keine Nationalehre. (England?!) Kleine Staaten allerdings seien auf unbedingte Handelsfreiheit angewiesen; daher auch ihre Abhängigkeit vom Ausland. Bei großen Ländern ist Hermann für wirtschaftliche Autarkie. Wie in den ökonomischen so auch in der politischen Begründung Wiederanknüpfung an Ideengänge des alten und Vorbereitung des dreißig Jahre später einsetzenden neuen Merkantilismus.

Dies die wichtigsten Theorien über Freihandel und Schutzzoll. Wie gestaltete sich die Handelspolitik in der Praxis?

In England hatte das Merkantilsystem im 17. und 18. Jahrhundert die am weitestgehende Durchbildung gefunden. Durch die Navigationsgesetze war die heimische Schiffahrt, durch unzählige Industriezölle der englische Gewerbefleiß, durch das Monopol des Mutterlands im Verkehr mit seinen Kolonien waren beide, Schiffahrt und Industrie, und durch Einfuhrzölle auf fremdes Getreide und Ausfuhrprämien, die bei Sinken der Getreidepreise unter einen gewissen Satz dem heimischen Getreide gewährt wurden, war der heimische Getreidebau gegen fremde Konkurrenz geschützt. Das Bedürfnis nach Abbau dieses Schutzsystems hat nach den napoleonischen Kriegen eingesetzt[26]). Zunächst allerdings eine Steigerung der Kornzölle. Nach Beseitigung der Kontinentalsperre, die den Landwirten unerhört hohe Preise und den Landeigentümern entsprechende Renten gebracht hatte, wurde eine starke Getreideeinfuhr aus dem Kontinente erwartet. Die um ihre Renten besorgten Landeigentümer setzten 1815 ein Gesetz durch, das jede Getreideeinfuhr verbot, solange die Preise den Stand nicht erreicht hätten, den man als unerläßlich zur Deckung der Produktionskosten, einschließlich der Renten, ansah, d. h. 80 Schilling für den Quarter Weizen. Aber es lebten nur mehr 34% der Bevölkerung von der Landwirtschaft. Die Industrie war der wichtigste Erwerbszweig des Landes geworden, und ihre Existenz erschien durch das Korngesetz äußerst

[26]) S. R. Porter, The progress of the Nation, London 1851, S. 53ff. — Derselbe, The effect of restrictions on the importation of corn, considered, with reference to landowners, farmers and labourers, London 1838, S. 12. — Jacob, Tracts relating to the corn trade and corn laws, including the second report ordered to te printed by the two Houses of Parliament, London 1828, S. 107. — Levy, Hermann, Die Not der englischen Landwirte zur Zeit der hohen Getreidezölle. Berlin 1869. — Derselbe, Entstehung und Rückgang des landwirtschaftlichen Großbetriebs in England. Berlin 1904. — Bastiat, Fred. Cobden et la ligue 1845. — Dunkley, Henry, The Charter of the nations. London 1854. — Speeches on questions of public policy by Richard Cobden, ed. by John Bright and James E. Thorold Rogers, London 1870, 2 vols. — Ashworth, Recollections of Richard Cobden and the Anti-Corn-Law-League. London 1876. — Morley, John, The life of Richard Cobden, London 1881, 2 vols. — Derselbe, The life of W. E. Gladstone, London 1903, 3 vols. — The life of the R. H. Sir Robert Peel, Bart., Political and social; as subject and citizen, as legislator and minister, and as patron of learning and the arts. With an illustration by W. Harwey. Dedicated to the House of Commons. London 1850. — Buxton, Sidney, Finance and politics, an historical study 1783—1885. 2 Bde. London 1888, passim. — Lammers, A., Die geschichtliche Entwicklung des Freihandels (Heft 85 von Virchow und Holtzendorffs Sammlung gemeinverständlicher Vorträge, Berlin 1869). — P. G. Hoffmann, Die Abschaffung der Getreidezölle in England. Berlin 1904. — Levi, Leone, History of British commerce and of the economic progress of the British nation 1763—1870, London 1880, 2. ed. — George Macaulay Trevelyan, The life of John Bright. London 1913.

gefährdet. Während der Kontinentalsperre hatten sich einzelne Industrien auf dem Kontinent zu entwickeln begonnen. Als die Kontinentalsperre fiel, führten vor allem Deutschland und Frankreich hohe industrielle Schutzzölle gegen England ein. Die englische Industrie litt also unter einem Doppelten: einerseits hatte sie nur einen ungenügenden Absatz nach außen wegen Versperrung durch die Zölle des Kontinents, andrerseits nur einen ungenügenden Absatz zu Hause infolge der niederen Löhne und Verdienstlosigkeit ihrer eigenen Arbeiterbevölkerung. Während die Massen in England außerstand waren, zu kaufen, stapelten sich die mit ihrer Hilfe hergestellten Waren in unverkäuflichen Mengen auf. Da sagten die englischen Industriellen: wer verkaufen will, muß auch kaufen. Die Völker des Kontinents können unsere Industrieprodukte nicht kaufen, wenn nicht auch wir das kaufen, was sie zu bieten haben. Gegen unsere Industrieprodukte können sie uns aber nur Rohprodukte bieten, da wir die Industrieprodukte billiger herstellen als sie. Nehmen wir also für unsere Industrieprodukte ihr Korn. Unsere Industrieprodukte werden damit verkäuflich, und gleichzeitig werden wir verhindern, daß die Kontinentalen ihr Kapital in der Industrie anlegen und uns Rivalen entstehen, die uns verderblich werden könnten. Also vor allem Beseitigung des Korngesetzes von 1815. Nach wiederholten fehlgeschlagenen Versuchen, den Agrarschutz durch Ersatz des feststehenden Zolls durch eine gleitende Zollskala zu retten, und nachdem man im Interesse der öffentlichen Finanzen mit dem Abbau der Industriezölle, deren Erhebung mehr kostete als sie einbrachten, begonnen, erfolgte unter dem Druck der Agitation der Antikornzolliga und der irischen Hungersnot 1846 die Abschaffung der Kornzölle ab 1850. Darauf Anbahnung der systematischen Durchführung des Freihandels in England. Die Navigationsgesetze und das Kolonialmonopol wurden abgeschafft und 1860 im englisch-französischen Handelsvertrag die völlige Umgestaltung des englischen Tarifs auf Grundlage des Freihandels. Es wurden keine Schutzzölle mehr erhoben, d h. keine Zölle auf Waren, die auch im Inland erzeugt wurden, sondern nur reine Finanzzölle, d. h. Zölle auf Waren, die im Inland nicht erzeugt wurden, und auch solche nur auf einige besonders ergiebige Gegenstände des Massenverbrauchs; daneben noch sog. Ausgleichszölle, d. h. Zölle auf Waren ausländischen Ursprungs, welche genau der Besteuerung entsprechen, welcher die gleichen im Inland erzeugten Waren unterworfen sind. Die einzigen Zölle, die vor dem Weltkrieg in England erhoben wurden, waren solche auf Einfuhr von Kakao, Kaffee, Zichorie, getrocknete Südfrüchte, Melasse, Zucker, Tee, Tabak, Wein; ferner Ausgleichzölle auf Bier, Glukose, Spirituosen, Chloroform, Chloralhydrat, Kollodion, Äther, Äthyl, Seife, bei deren Herstellung Spiritus verwendet wird, Spielkarten. Es fand ferner keinerlei differenzielle Behandlung der Nationen bei Veranlagung der Finanzzölle statt. An ihre Stelle ist die Meistbegünstigungsklausel getreten.

Der englische Reichtum hat unter Herrschaft des Freihandels einen kolossalen Aufschwung genommen. Dabei blieben trotz der Freigabe des Handels mit den englischen Kolonien und trotzdem diese hohe Schutzzölle gegen das Mutterland einführten — nur eine englische Kolonie ist anders verfahren —, die Handelsbeziehungen des Mutterlandes zu seinen Kolonien nicht nur bestehen, sondern nahmen teil an dem allgemeinen Aufschwung des englischen Handels. Doch lag der Schwerpunkt des englischen Handels vor dem Weltkrieg nicht im Handel mit seinen Kolonien, sondern in dem mit anderen Ländern. Die Einfuhr nach England ist im Zeitraum von 1855—59 bis 1900—04 gestiegen aus fremden Ländern von 129 auf 422, aus britischen Besitzungen von 40 auf 111 Millionen Pfund Sterling, die Ausfuhr im gleichen Zeitraum nach fremden Ländern von 79 auf 183, nach britischen Besitzungen von 37 auf 106 Millionen Pfund Sterling. Nach Giffen[27]) ist der Wert britischen beweglichen und unbeweglichen Vermögens von 1845 bis 1902 gestiegen von 4000 auf 15 000 Millionen Pfund Sterling, auf den Kopf der Bevölkerung berechnet von 143 auf 357 Pfund Sterling. Der durchschnittliche Nominallohn stieg nach Bowley[28]) von 1840 bis 1891 im Verhältnis von 61 zu 100, der durchschnittliche Reallohn im gleichen Zeitraum im Verhältnis von 43 zu 100.

Aber in einem Punkte ist auch in England der Freihandel nicht verwirklicht worden, und diese Unterlassung ist verhängnisvoll geworden. Jedes Schutzzollsystem bedeutet nach einer

[27]) Giffen, The growth of capital. London 1889. — Derselbe, Essays in Finance. London 1904.
[28]) A. L. Bowley, Wages in the nineteenth century. Cambridge 1900.

treffenden Bemerkung Wilhelm Roschers, konsequent durchgeführt, einen Krieg jedes Staates gegen alle übrigen, und zur Zeit des Merkantilsystems hat, wie bemerkt, namentlich England das europäische Gleichgewicht um der günstigen Handelsbilanz willen mit Waffengewalt aufrechtzuerhalten gesucht und zu diesem Zweck die Beherrschung der Meere erstrebt. Schon 1836 war Cobden in seiner berühmten Schrift über Rußland der Gleichgewichtstheorie, unter deren Fahne England Jahrhunderte lang ungerechte Kriege geführt hatte, um anderen Völkern zu nehmen, was ihm selbst begehrenswert erschien, mit rücksichtsloser Tapferkeit entgegengetreten, und noch 1862, nach Abschluß des englisch-französischen Handelsvertrags, der zur Beseitigung aller englischen Schutzzölle führte, hat er geschrieben, die Freiheit der Meere, d. h. die Unverletzlichkeit des Privateigentums zur See auch während des Kriegs, sei ein integrierender Teil des Freihandels, ganz ebenso wie die Beseitigung der Navigationsgesetze, die Abschaffung der Kornzölle und die Preisgabe des Kolonialmonopols. Aber weder Lord Palmerston, noch Lord John Russell, noch selbst Gladstone haben sich bereitfinden lassen, die Einmischung in die Angelegenheiten fremder Völker und den Anspruch auf die Seeherrschaft Englands abzuschwören. An Englands Widerspruch ist die Beseitigung des Seebeuterechts, des Blockaderechts, des Besichtigungs- und Durchsuchungsrechts und des Prisenrechts, so oft sie auf internationalen Staatenkongressen angeregt wurden, gescheitert.

Sehr verschieden war der Verlauf der Freihandels- und Schutzzollfrage in den Vereinigten Staaten und auf dem europäischen Kontinent. England hatte seine Erziehung zum Industriestaat unter der Herrschaft des Merkantilsystems durchgemacht. Dann auch hier ein Kampf zwischen den Sonderinteressen der Landwirte und der Industrie- und Handeltreibenden. Aber mit denen der letzteren fiel das Gesamtinteresse zusammen; sowohl das Interesse an der größtmöglichen Steigerung der nationalen Produktion wie das Konsumenteninteresse aller erheischten den Freihandel; es überwogen im Kampf um die Handelspolitik stets die Rücksichten auf das, was das Gesamtinteresse erheischt, und führten zum schließlichen Sieg des letzteren über die privaten Sonderinteressen. In Amerika und auf dem europäischen Kontinent war es umgekehrt. Auch hier stand das Interesse der Gesamtheit anfänglich im Vordergrund. Man verlangte Schutzzölle, um die heimischen Erwerbszweige zur Konkurrenzfähigkeit zu erziehen; sie sollten fallen, sobald dies erreicht war. Aber das Ende war, daß die Zölle nach Erreichung dieses Ziels bestehen blieben und Zölle zugunsten der Landwirtschaft, die durch Zölle niemals zur Konkurrenzfähigkeit erzogen werden kann, auferlegt wurden, alles, um gewisse Interessentenkreise auf Kosten der Gesamtheit zu bereichern.

Am extravagantesten ist dies in den Vereinigten Staaten geschehen[29]). Hier ist der Gedanke des Erziehungszollsystems entstanden. Aber vom Ende der zwanziger Jahre des 19. Jahrhunderts ab gilt die Erziehung der amerikanischen Industrie zur Konkurrenzfähigkeit als vollendet. Nichtsdestoweniger 1828 ein Hochschutzzolltarif. Zur Rechtfertigung der Schutzzölle wird nun ein neues Argument geltend gemacht: der Schutz der hochbezahlten amerikanischen gegen die Konkurrenz der schlechter bezahlten ausländischen Arbeiter; an die Stelle der Argumente Alexander Hamiltons traten die Henry Careys und seiner Schule. In Wirklichkeit war der Tarif von 1828 ein Tarif lediglich „zur Fabrikation eines Präsidenten der Vereinigten Staaten". Vom Ende der zwanziger Jahre wurde die verschiedene Stellung zum Zolltarif das die Parteien trennende Moment. Der Norden war der Sitz der schutzzöllnerischen Republikaner; der Rohbaumwolle produzierende Süden war freihändlerisch. Von 1829 ab bis zum Bürgerkrieg hatten, mit einer kurzen Unterbrechung im Jahre 1842, die Demokraten und dementsprechend die freihändlerischen Tendenzen das Übergewicht. Anders ab 1861. Der 1861 beschlossene Morilltarif war ein rein politisches Gesetz, um die Stimmen Pennsylvaniens und anderer schutzzöllnerischer Staaten für die Wahl Abraham

[29]) Ugo Rabbeno, The American commercial policy. London 1895. — Taussig, The Tariff History of the United States, New-York. London 1908. — Mc Kinley, William, The Tariff, A review, of the Tariff Legislation of the United States from 1812—1896. New-York und London 1904. — J. J. Goss, The History of Tariff Administration in the United States. New-York 1897. — W. Sloane, Die Parteiherrschaft in den Vereinigten Staaten. 1913. — Taussig, Some Aspects of the Tariff question. Cambridge, Harvard University Press 1915.

Lincolns zu gewinnen. Er wurde erst angenommen, nachdem die Vertreter der Südstaaten aus dem Kongreß sich zurückgezogen hatten. Nun brach der Bürgerkrieg aus. Er brachte das Bedürfnis höherer Staatseinnahmen. Bis 1865 kaum ein Monat während jeder Session ohne Erhöhung der Einfuhrzölle; sie sollten dem Ausgleich in der Besteuerung fremder und der mit enormen Steuern belasteten heimischen Produkte dienen. Aber die schutzzöllnerisch gesinnten Berichterstatter setzten die Zölle höher fest, als zum Ausgleich nötig gewesen wäre. Den Höhepunkt erreichte das Gesetz vom 30. Juni 1864. Seine angeblichen Ausgleichszölle bedeuteten in Wirklichkeit die extravaganteste Ausbeutung der Notlage der Gesamtheit im Interesse des Gewinns einzelner Privater. In anderen als Kriegszeiten wäre der Tarif nie angenommen worden. Nun wurde er in fünf Tagen durch beide Häuser durchgepeitscht. Aber niemand, der damals gedacht hätte, daß dieser Kriegstarif die Grundlage einer dauernden Wirtschaftspolitik werden könnte. Indes der Krieg hatte die Geschäftswelt und alle Gesetzgebung, welche Geldinteressen berührte, demoralisiert. Ehrlichkeit und Ehre der Staatsmänner sind nicht immer intakt geblieben, und das Geld, das der Zolltarif in die Tasche Privater gebracht hatte, wurde ein Hindernis seiner Wiederbeseitigung. Nach Beendigung des Kriegs fand eine unerhört rasche Heimzahlung der Staatsschuld statt; in den Jahren 1866—72 wurden alle Steuern mit Ausnahme der Branntwein- und Tabaksteuer abgeschafft; am Zolltarif dagegen während zwanzig Jahren keine Änderung von Bedeutung, und, als eine 1883 vorgenommen wurde, war es, als ob die Zollsätze nicht die eines Ausnahmetarifs sondern das Ergebnis einer normalen Politik gewesen wären. So kam die Gewöhnung des Publikums an hohe Tarifsätze, die es ermöglichte, daß unter dem Einfluß des Parteistreits der Kongreß noch höhere Zölle auflegte.

Die Hauptetappen im fortschreitenden Siege der Korruption über die Interessen der Gesamtheit waren folgende:

Infolge des raschen Wiederaufblühens des Nationalreichtums ergaben die Staatseinnahmen 1872 einen Überschuß von 100 Millionen Dollars über die Ausgaben. Um ihn loszuwerden, kaufte die Regierung Staatsschuldverschreibungen, statt sie al pari einzulösen, auf der Börse zum Tageskurs; sie hat so 230 Millionen Dollars in Agio verausgabt. 1872 die völlige Beseitigung der Zölle auf Kaffee und Tee und sehr weitgehende Herabsetzung der übrigen Finanzzölle und der inneren Steuern.

Als Folge des Krachs von 1873 ein Sinken der Zolleinnahmen und Schwinden der Überschüsse. Darauf Wiedererhöhung der Zölle. Als 1879 mit dem Wiederaufleben der Geschäfte auch die Einnahmeüberschüsse wiederkehrten, wurden 1883, um das Hochschutzzollsystem zu retten, die ohnedies schon hohen Pensionen der Soldaten aus dem Bürgerkrieg weiter erhöht. In die Zeit von 1883 bis 1887 fällt dann die Entstehung der großen Trusts. Ihr Auftauchen und Einwirken auf die Tarife bedeutete den offenen Bruch mit dem Erziehungszollsystem Hamiltons. Dieses schloß die Landwirtschaft vom Zollschutz aus und setzte die innere Konkurrenz der heimischen Gewerbtreibenden voraus, durch die der Inlandpreis auf den Auslandpreis allmählich herabgedrückt werden und dann der Zoll wegfallen sollte. Die Trusts schlossen die innere Konkurrenz aus, um den Inlandpreis dauernd auf den Betrag der heimischen Produktionskosten unter Zuschlag des Zolls steigern und hochhalten zu können. In den Wandelgängen der Häuser des Kongresses schwärmte es von dafür tätigen Agenten der Trusts. Die Folge war das protektionistische Solidaritätssystem des Mc Kinleytarifs von 1890. Um die Landwirte des Westens zu gewinnen, legte er hohe Zölle auf die Getreideeinfuhr aus Kanada; die Zölle auf Industrieprodukte wurden bis auf 150% ihres Wertes erhöht; durch die sog. Reziprozitätsklausel wurde der Präsident der Republik ermächtigt, auf Zucker, Melasse, Tee und Häute differenzierte Einfuhrzölle zu legen, sobald er fände, daß irgendein Land, das diese Waren nach den Vereinigten Staaten ausführe, „auf die landwirtschaftlichen oder sonstigen Produkte der Vereinigten Staaten Zölle oder andere Abgaben lege, die in Anbetracht des freien Eingangs von Zucker, Melasse, Tee, Kaffee und Häuten in die Vereinigten Staaten vom Standpunkt der Gegenseitigkeit ungerecht und unbegründet sein mögen". Außerdem führte der Mc Kinleytarif alle möglichen Schikanen in der Zollverwaltung ein, um nicht bloß durch Zölle, sondern auch durch Scherereien, denen man bei der Einfuhr von Waren ausgesetzt wurde, von der Einfuhr abzuschrecken. Charakteristisch war die Antwort, die Senator Aldrich auf die Aufforderung Clevelands, des demokratischen Präsidenten, zur Beseitigung der Einnahmeüberschüsse die Zoll-

sätze herabzusetzen, gab: eine weit vernünftigere Methode zur Beseitigung der Überschüsse sei eine so starke Erhöhung der Zölle, daß keine Waren mehr eingeführt werden könnten.

Unter der Präsidentschaft Mc Kinleys wurde 1897 mittels Vergewaltigung der Geschäftsordnung der Dingleytarif durchgesetzt. Durch ihre abermalige Erhöhung, beim Zucker sogar tatsächlich eine Verdopplung der Zölle; ferner Erweiterung der Reziprozitätsklausel. Der Präsident der Republik soll das Recht haben, wenn er findet, daß andere Länder Zölle auflegen, die vom Standpunkt der Reziprozität als ungerecht und unvernünftig erscheinen, die Einfuhr gewisser, namentlich aufgeführter Waren zu verbieten, bzw. gewissen, namhaft gemachten Zöllen zu unterwerfen, im umgekehrten Falle Zollbegünstigungen zu bewilligen. Der Dingleytarif hat zwölf Jahre gedauert. Da verlangte die durch die Trusts, deren Monopolherrschaft lediglich durch das Schutzzollsystem möglich war, erbitterte öffentliche Meinung so heftig nach einer Revision des Tarifs, daß selbst die republikanische Partei diese 1908 in ihr Programm aufnahm. Der republikanische Kandidat Taft hat sich dazu verpflichtet. Aber das neue Schutzzollprinzip, das er formulierte, war noch schlimmer als alle früheren: „Das wahre Schutzprinzip wird bei aller Schutzgesetzgebung am besten gewahrt, wenn man Zölle auflegt so hoch, daß sie die Produktionskosten einer Ware im Inland und Ausland ausgleichen und der amerikanischen Industrie einen vernünftigen Gewinn bringen.“ Das war die völlige Preisgabe des Prinzips der internationalen Arbeitsteilung. Technisch ist ja heute nichts unmöglich. Man kann im hohen Norden in Treibhäusern alle Produkte erzielen, die im Süden im Freien wachsen. Auch dies müßte also durch Schutzzoll zu erreichen erstrebt werden. Tafts wahres Prinzip bedeutet, daß je ungeeigneter ein Land für den Betrieb einer Industrie ist, um so verzweifelter die Anstrengungen sein müssen, sie einzubürgern.

Im Zusammenhang mit Tafts wahrem Prinzip wurde geltend gemacht, daß die Hochhaltung der Löhne der amerikanischen Arbeiter Hochschutzzölle zur Voraussetzung habe, als ob hohe Löhne identisch mit teurer Arbeit seien und umgekehrt. Dabei wurden von den amerikanischen Interessenten unglaubliche Lügen über die Niedrigkeit der Löhne in Deutschland verbreitet. Es war das allgemeine Gefühl, daß die Zölle höher seien, als zur Ausgleichung der Kosten nötig sei.

Faßt man die Geschichte der amerikanischen Zollgesetzgebung zusammen, so läßt sie sich nur als die Geschichte schamloser Korruption bezeichnen. Es wurden Zölle auferlegt, wie mächtige Produzenten sie wünschten, nicht wie das Interesse der Gesamtheit sie forderte. Große Vermögen wurden auf deren Kosten lediglich durch Änderungen in der Gesetzgebung gemacht. Wenn der amerikanische Nationalreichtum trotzdem unerhört zugenommen hat, so verdankt er dies anderen gewaltigen Einflüssen, welche den der Tarife weit übertrafen, wie dem Ausbau des Eisenbahnnetzes, dem Fortschreiten der Technik, der 1849 stattgefundenen Entdeckung des kalifornischen Goldes, der Erschließung des Mississippitales und dann des amerikanischen Westens.

Eine ähnliche Verquickung von Zollpolitik mit Sonderinteressen zeigt Frankreich[30]). Kein Volk, das den Gegensatz zwischen Privatwirtschaft und Volkswirtschaft und die Gefahren, welche der Triumph der ersteren über die letzteren mit sich bringt, klarer erkannt hätte als die Franzosen; kein europäisches Volk, bei dem der Triumph der privaten Sonderinteressen über die der Gesamtheit vollständiger gewesen wäre; keines auch, welches darunter ärger gelitten hätte.

Das Merkantilsystem hatte Frankreich um die Mitte des 18. Jahrhunderts zum Tummelplatz der privatwirtschaftlichen Interessen der Mächtigen gemacht. Da kam Quesnay und seine Schule. Sie haben das Merkantilsystem logisch vernichtet. Dem vom heiligen Hieronymus bis Voltaire geltenden Satz, daß niemand gewinne, es sei denn, daß ein anderer verliere, setzten sie den Nachweis entgegen, daß niemand verliert, daß nicht auch ein anderer verlöre. In dem englisch-französischen Handelsvertrag von 1786 erzielten ihre Ideen einen Erfolg. Er hatte die heftigsten Angriffe der französischen Sonderinteressenten gegen den französischen Unterhändler zur Folge.

---

[30]) Arnauné, Le commerce extérieur et les tarifs de douane. Paris 1911. — Augier et Marvaud, La politique douanière de la France. Paris 1911. — Dr. Wellimir J. Bajkič, Die französische Handelspolitik 1892 bis 1902. Stuttgart und Berlin 1904. — G. Schelle, Le Bilan des Protectionisme en France. Paris 1912. — Darmstädter, Paul, Studien zur napoleonischen Wirtschaftspolitik. Zeitschrift f. Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. — H. v. Treitschke, Frankreichs Staatsleben und der Bonapartismus, in seinen Historischen und politischen Aufsätzen III, Leipzig 1886, S. 43ff.

Die Angriffe waren ganz unberechtigt; die Franzosen waren unter dem Schutz von Einfuhrverboten technisch zurückgeblieben; jetzt wurden sie zur Anwendung längst gemachter Erfindungen genötigt. Da kam die Revolution. Die Schaffung eines auch wirtschaftlich einheitlichen Frankreichs geschah nur gegen den Widerstand der Sonderinteressen. Sie bekämpften die Beseitigung der die einzelnen Landesteile trennenden Binnenzölle, als ob sie dadurch der Konkurrenz von Feinden preisgegeben würden. In der konstituierenden Versammlung brachte es der Berichterstatter über den Zolltarif, Goudard, ein Kaufmann aus Lyon, fertig, unter Wiederholung der freisinnigsten Grundsätze der Physiokraten, diesen die Spitze abzubrechen, indem er unter Anrufung der nationalen Leidenschaften mit der Forderung endete, daß Handel nur unter Franzosen stattfinden dürfe. Unter dem Konvent und dem Kaiserreich, besonders nach der Kriegserklärung an Österreich 1792 und an England 1793, dann noch weitere Verschärfung des Prohibitivsystems. Napoleon merkantilisierte. Er glaubte, durch die forcierte Entwicklung einer französischen Großindustrie England ruinieren zu können.

Unterdessen hatte J. B. Say die Lehren Tuckers, Quesnays und A. Smiths in seiner berühmten Lehre vom Warenabsatz weiterentwickelt. Nur einen Erziehungszoll, der dazu führt, eine Industrie im Inland zur Konkurrenzfähigkeit mit dem Ausland zu entwickeln, will Say, ähnlich wie Hamilton und in Frankreich vor Say schon Chaptal, gelten lassen. Die Franzosen waren auf seine elegant geschriebenen Bücher stolz und haben von ihm bis zu Paul Leroy-Beaulieu den Lehrstuhl am College de France mit Anhängern seiner Lehre besetzt. Aber auf ihre Wirtschaftspolitik hat er nicht den geringsten Einfluß geübt. Unter der Restauration wie unter Louis Philipp wurde die französische Handelspolitik durch keinerlei theoretische Erkenntnis, sondern durch eine Koalition von Groß-Agrariern und Groß-Industriellen beherrscht; ohne jede Rücksicht auf das Interesse der breiten Volksmasse bestanden sie auf Einfuhrverboten und diesen gleichkommenden Hochschutzzöllen. Erst unter Napoleon III. ist ein Umschwung eingetreten. Die berauschende Zunahme des englischen Reichtums, die mit fortschreitender Verwirklichung des Freihandels in England stattgefunden, hat bestimmend auf ihn gewirkt. Sein Ziel war, durch gleiche Förderung von Frankreichs Wohlstand das französische Volk über den Verlust seiner Freiheit zu trösten. Durch den englisch-französischen Handelsvertrag von 1860 hat er mit dem Prohibitionssystem in Frankreich aufgeräumt. So sehr der Geist der Handelseifersucht nach dem Deutsch-französischen Krieg wieder auflebte, die Einfuhrverbote wurden auch nach dem Sturz des Kaiserreichs nicht wieder eingeführt.

Erst unter dem Einfluß der Krise in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ist die Reaktion gegen die liberale Richtung in der Handelspolitik wieder erstarkt. Bei der Revision des Zolltarifs 1881 verhielt sie sich noch bescheiden. Eine Reihe von Zöllen, namentlich auf Agrarprodukte, wurde eingeführt; spezifische Zölle traten an die Stelle von Wertzöllen; aber die Handelsverträge wurden doch erneuert. Allmählich erstarkte die Schutzzollbewegung unter Rückwirkung der Erhöhung der Zölle in anderen Ländern. Man organisierte allenthalben den Reziprozitätsgedanken durch Schaffung eines Generaltarifs und eines Minimaltarifs. Luzzatti tat in Italien den Ausspruch: „Es gilt, den Fremden einerseits die eisernen Krallen des Generaltarifs, andererseits den Ölzweig des Vertragstarifs zu zeigen.“ Das war die Organisierung der Handelsfeindseligkeit. Das Ergebnis war ein elfjähriger Tarifkrieg zwischen Italien und Frankreich, von 1887 bis 1898, durch den beide Länder schwer geschädigt wurden. Dasselbe gilt für einen zweiten Tarifkrieg, diesmal zwischen der Schweiz und Frankreich. Er war die Folge des unter Méline zustande gekommenen Tarifs von 1892, der eine Differenz zwischen den Sätzen des General- und des Minimaltarifs von 20—25% im Durchschnitt aufwies, außerdem die Zollsätze für nahezu alle Lebensmittel und viele Industrieprodukte und die Zahl der Zollpositionen — ohne Zählung der vielfachen Doppelnummern — von 570 auf 654 erhöhte. Der Zollkrieg dauerte von 1892 bis 1895. Er brachte dem Prinzip des autonomen Tarifs eine Niederlage. Man hatte den Minimaltarif eingeführt, um die Möglichkeit zu verhandeln auszuschließen; nun hatte man sich trotzdem zum Wiederverhandeln genötigt gesehen, und Frankreich war gezwungen worden, die Sätze seines Minimaltarifs herabzusetzen. Aber auch die Schweiz war zum Nachgeben genötigt worden. Bei beiden Tarifkriegen trösteten sich die Schutzzöllner der sich bekämpfenden Länder mit der Behauptung, daß das andere Land noch mehr wie das eigene geschädigt worden sei.

Abgesehen von diesen Zollkriegen und einem mit Brasilien wegen Kaffee hat das Wiedererwachen des Schutzzollgeistes in Frankreich zu Zollerhöhungen bei anderen Völkern geführt. Das Tarifgesetz von 1892 hat der Regierung das Recht gegeben, provisorisch den Generaltarif übersteigende Sätze gegen solche Länder einzuführen, die Frankreich ungünstig behandeln sollten. Das hat dann wieder zu Gegenmaßregeln geführt, die das Ergebnis illusorisch machten. Aber alle diese Erfahrungen haben dem schutzzöllnerischen Eifer in Frankreich nicht Einhalt getan. Im Gegenteil: die Erhöhung der Zollschranken in anderen Ländern hat nur zu weiterer Erhöhung der französischen Zölle geführt; der Tarif von 1910 war schutzzöllnerischer als Mélines Tarif von 1892; wenn die Regierung nicht Widerstand geleistet hätte, hätten die privatwirtschaftlichen Interessen eine noch größere Erhöhung der Zollsätze durchgesetzt.

Während der Dezennien, in denen das privatwirtschaftliche Interesse der koalierten Agrarier und Industriellen die Steigerung des Schutzsystems in Frankreich durchsetzte, ist die französische Volkswirtschaft gegenüber der freihändlerischen Englands als auch des schutzzöllnerischen Deutschlands sehr ins Hintertreffen geraten — ein deutlicher Beweis, daß Deutschlands gleichzeitiger Aufschwung in anderem als im Schutzzoll seine Ursache gehabt hat; denn wäre er diesem zu danken, so hätte Frankreich alle übrigen europäischen Länder überflügeln müssen. Es ist aber gerade Frankreich ein Beleg für die Richtigkeit der Lehre J. B. Says, daß in dem Maße, in dem der einheimische Produzent durch Fernhalten fremder Produkte vom heimischen Markte begünstigt wird, ein anderer heimischer Produzent Nachteil erleidet, denn er erhält nicht den weiten Markt, den ihm der Austausch seiner Produkte gegen die Produkte des Auslands, welche dieses besser oder billiger erzeugt, gebracht hätte; das Ganze aber wird geschädigt, indem die Gesamtproduktion weit kostspieliger als bei Freihandel stattfindet und gerade diejenigen Produktionszweige gehemmt werden, die für das Ganze die vorteilhaftesten sind. Das Schutzsystem hat den französischen Unternehmungsgeist in den überkommenen Gewerben und Betriebsweisen festgehalten, weil dies dem engherzigen Gesichtspunkt privatwirtschaftlicher Interessen entsprach, während das Interesse der Volkswirtschaft die Änderung erheischt hätte.

Auch in Deutschland[31]) hat sich die Zollgesetzgebung in engstem Zusammenhang mit der Politik entwickelt. Um die Suprematie in Deutschland zu erlangen, war Preußen seit der Gründung des Deutschen Bundes darauf aus, alle an diesen gerichtete Anträge auf Schaffung eines einheitlichen deutschen Zollvereins zum Scheitern zu bringen; es suchte die deutschen Staaten mit Ausschluß von Österreich in einem Zollbund zu einen. Dabei bereitete der Interessengegensatz zwischen Nord und Süd Schwierigkeiten. Die norddeutsche Landwirtschaft war bis in die Mitte der siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts ein Exportgewerbe; bei dem maßgebenden Einfluß des Großgrundbesitzes in Preußen war man hier freihändlerisch gesinnt. Im deutschen Süden dagegen waren unter dem kriegsstarken Schutz der Kontinentalsperre verschiedene Industrien aufgeblüht; hier huldigte man dem Erziehungszollsystem Friedrich Lists. Um die süddeutschen Staaten in einen unter seiner Führung stehenden Zollverein zu bringen, brachte Preußen bewußt wirtschaftliche Opfer. Während sein Zolltarif seit 1818 überwiegend freihändlerisch war, war der Tarif des am 1. Januar 1834 ins Leben getretenen Deutschen Zollvereins ein Schutzzolltarif. Aber noch fehlten dem Zollverein, abgesehen von Österreich, die norddeutschen Staaten, namentlich Hannover. Um dieses zu gewinnen, versprach ihm Preußen ein praecipuum bei Verteilung der Zolleinnahmen. Nachdem die meisten kleinen nordwestdeutschen Staaten schon in den vierziger Jahren dem Zollverein beigetreten waren, erfolgte daraufhin 1857 der Beitritt Hannovers. Damit haben die frei-

[31]) Brockhage, B., Zur Entwicklung des preußisch-deutschen Kapitalexports. Heft 148 der staats- und sozialwissenschaftl. Forschungen, herausg. von G. Schmoller und M. Sering. Leipzig 1910. — Schmoller, Kleingewerbe S. 453ff. — List, Friedrich, Das nationale System der politischen Ökonomie. 7. Aufl. Stuttgart 1883. Vgl. auch Häussers Biographie und Ausgabe der Listschen Schriften. — Nebenius, Über den Beitritt Badens zum Zollverein. Nov. 1833. — Weber, W., Der deutsche Zollverein. Geschichte seiner Entstehung und Entwicklung. Leipzig 1869. — H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte, Bd. II—IV. — v. Sybel, Begründung des Deutschen Reichs durch Wilhelm I. 7 Bände. München. — Freymark, Die Reform der preußischen Handels- und Zollpolitik von 1800—1821. Jena 1898. — Krökel, Das preußisch-deutsche Zolltarifsystem in seiner historischen Entwicklung seit 1818. Jena 1889. — Zimmermann, Geschichte der preußisch-deutschen Handelspolitik I. Oldenburg 1892. — Brüggemann, K. H., Der deutsche Zollverein und das Schutzsystem. Berlin 1845.

händlerischen Interessen des Nordens eine Verstärkung erfahren. Demgemäß wurde der Tarif wieder mehr freihändlerisch. Dies gilt auch für die Getreidehandelspolitik. Als Getreideausfuhrland hatte Norddeutschland kein Interesse an hohen Getreidezöllen. Seit 1852 eine Mehreinfuhr von Roggen. Die Jahre 1853—56 waren Jahre der Mißernte, die zu vorübergehender Suspension des Roggenzolls führten. Ein neuer Tarif von 1857 setzte die Sätze erheblich herab. Abgesehen von Mecklenburg, den drei Hansestädten und den dänisch-deutschen Landesteilen umfaßte der Zollverein nun alle deutschen Staaten mit Ausnahme Österreichs. Doch hier war nach 1848 ein genialer Mann an die Spitze des Finanzministeriums gelangt, der Finanzminister Bruck, der die politische Bedeutung der wirtschaftlichen Interessen sehr wohl erkannte. Er verlangte Eintritt in den Zollverein, um ihn Preußens Führung zu entziehen. Die Gefahr für Preußen war groß, denn die süddeutschen Staaten und Hannover waren voll Mißtrauen gegen Preußen; aber sie waren ebenso voll Mißtrauen gegen Österreich und hatten großen Respekt vor Napoleon. Da benützte Preußen die Erschütterung des Ansehens, welche Österreich durch den Ausgang des italienischen Kriegs von 1859 erlitten hatte, um den Rivalen vom Zollverein fernzuhalten. Napoleon hatte 1860 den Handelsvertrag mit England auf freihändlerischer Grundlage abgeschlossen und darin die Meistbegünstigungsklausel aufgenommen. Er träumte von einer wirtschaftlichen Weltmission, indem er diesen Handelsvertrag abschloß, und sah in jedem Staate, der sich seiner Handelspolitik anschloß, einen Anhänger, welcher der zivilisatorischen Weltmission Frankreichs unter dem Hause Bonaparte huldigte. Das nützte man in Preußen, um sich Österreichs Rivalität zu entledigen. Es begann Handelsvertragsverhandlungen mit Frankreich, die zum Abschluß eines Handelsvertrags zwischen Preußen und Frankreich am 2. August 1862 führten. Aber Bayern, Württemberg und Hessen-Darmstadt versagten die Ratihabition, während Hannover und Kurhessen zögerten. Den süddeutschen Staaten war der Vertrag zu freihändlerisch. Dann aber schürte Österreich den Widerstand. Indes Preußen blieb fest. Es behielt den renitenten Staaten den Beitritt bis zum 1. Oktober 1864 vor; sei er bis dahin nicht erfolgt, so werde der Zollverein aufgelöst. Nun zeigte sich, daß das Band, welches ein dreißigjähriger freier wirtschaftlicher Verkehr zwischen den deutschen Staaten geknüpft hatte, nicht mehr ohne unerträgliche Verletzung aller wirtschaftlichen Interessen gelöst werden konnte. Die Zustimmung der nordwest- und mitteldeutschen Staaten, sowie Badens erfolgte zuerst; den übrigen Zollvereinsstaaten blieb dann keine Wahl; ihre Zustimmung erfolgte kurz vor Ablauf der Präklusivfrist; die Bayerns traf noch per Draht in der Nacht vom 30. September 1864 in Berlin ein. 1865 wurde der Einfuhrzoll auf Getreide gänzlich abgeschafft. Da der Zollvereinstarif auch im übrigen überwiegend freihändlerisch war, war klar, daß Österreich dem Zollverein nicht mehr beitreten konnte, ohne seine im Entstehen begriffene Industrie zu opfern. Nunmehr, nachdem Preußen nicht weiter genötigt war, seine wirtschaftlichen Interessen aus politischen Gründen denen anderer deutscher Staaten zu opfern, brachte es sein freihändlerisches Interesse in der Normierung der Zollsätze energisch zur Geltung. Nachdem bereits 1865 der Einfuhrzoll auf Getreide bereits völlig preisgegeben war, erfolgte zwischen 1864 und 1878 die Herabminderung aller Tarifsätze. Die Eisenzölle wurden 1877 völlig beseitigt.

Wie in Deutschland so ist auch in anderen europäischen Ländern auf den englisch-französischen Handelsvertrag eine Herabsetzung der Tarifsätze gefolgt, die, wenn sie auch nicht den Freihandel, sie so doch ihm näherbrachte. Selbst Rußland ermäßigte seine Zollsätze, und, wie schon erzählt, fällt auch in den Vereinigten Staaten in die sechziger Jahre bis zum Bürgerkrieg ein freihändlerisch gerichteter Tarif.

Da, 1878, ein Umschwung in der deutschen Handelspolitik[32]). Nachdem eine der Listschen Lehre entsprechende Entwicklung zur Annäherung an den Freihandel geführt hatte, kehrte man

[32]) Literatur über den Neomerkantilismus: Lehr, Schutzzoll und Freihandel. Berlin 1877. — Patten, The economic basis of protection. Philadelphia 1890. — Bastable, The commerce of nations. London 1892. — Sering, Geschichte der deutschen Eisenzölle von 1818 bis zur Gegenwart. Leipzig 1882. — Lotz, W., Die Ideen der deutschen Handelspolitik 1860—1891. Leipzig 1892. (Bd. 50 d. Schr. d. Ver. f. Sozialpolitik, vgl. auch Bd. 49, 51.) — Matlekovits, Die Zollpolitik der österreichisch-ungarischen Monarchie und des Deutschen Reichs seit 1868. Leipzig 1891. — Beer, A., Die österreichische Handelspolitik im 19. Jahrhundert. Wien 1891. — Bazant, J., Die Handelspolitik Österreich-Ungarns 1875—1892 in ihrem Verhältnis zum Deutschen Reiche und zum westlichen Europa. Leipzig 1894. — Zimmermann, Die Handelspolitik des Deutschen Reiches vom

zu einem Schutzzollsystem zurück, das seiner Lehre im ganzen wie im einzelnen widersprach. Die Ursachen waren die schwierige Lage der Industrie infolge von Überproduktion an Produktionsmitteln und von Überkapitalisation zur Zeit des Aufschwungs nach dem Deutsch-Französischen Kriege, der Rückgang der Getreidepreise infolge russischer, amerikanischer, indischer Konkurrenz und ein Wechsel in der inneren Politik des Deutschen Reichs. Die Reichseinnahmen waren infolge der Krise unzureichend geworden. Die Liberalen, mit denen Bismarck das Reich in den Sattel gesetzt hatte, hatten das Tabakmonopol zurückgewiesen. Da schweißte er mittels Schutzzöllen sowohl für Industrie als auch für Landwirtschaft sich eine neue Reichstagsmehrheit zusammen. Die Industriellen bewilligten den Landwirten die von diesen gewünschten agrarischen, die Landwirte den Industriellen die von diesen gewünschten industriellen Schutzzölle; die Regierung erhielt in den Zöllen steigende Einnahmen. So wurde die Grundlage geschaffen für steigende Ansprüche aller beteiligten Parteien. Man nannte dies das protektionistische Solidaritätssystem.

Um das deutsche Schutzsystem zu vollenden, wurden die noch außerhalb des deutschen Zollgebietes liegenden Städte Bremen und Hamburg zum Anschluß an dasselbe genötigt. Dieser erfolgte am 15. Oktober 1888. Abgesehen von der Durchfuhr fremder Waren nach Deutschland und deutscher Waren nach dem Ausland, hatte der Reichtum dieser Städte bis dahin wesentlich auf dem internationalen Zwischenhandel beruht. Durch ihre Einverleibung ins deutsche Zollgebiet war dieser Zwischenhandel gefährdet. Es mußte daher Hamburg eingeräumt werden, daß sein Hafen außerhalb der Zollgrenze blieb. Im Hamburger Freihafen befinden sich Schuppen und Speicher, in denen Waren, die auf Spekulation gekauft sind oder deren weitere Bestimmung aus anderen Gründen ungewiß ist, eine Zeitlang lagern, umgepackt, gemischt, bearbeitet werden können. Bremen erhielt nur einen Freibezirk, der nicht gleich dem Hamburger Freihafen wirkliches Zollausland ist, aber doch in den meisten Punkten als solches behandelt wird; doch darf darin nicht, wie im Hamburger Freihafen, Industrie betrieben werden. Ebensolche Freibezirke bestanden in Stettin und Neufahrwasser bei Danzig.

Wie die amerikanischen Zölle in der Zeit nach dem Bürgerkrieg einen ganz anderen Charakter tragen wie die von Hamilton geforderten Erziehungszölle, so hatten die deutschen Zölle seit 1878 mit den von List geforderten Zöllen nichts zu tun. List hatte geschrieben: „Die innere Agrikultur durch Schutzzölle heben zu wollen, ist ein törichtes Beginnen.“ Nun wurden neue Agrarzölle eingeführt[33]). Es ist aber unmöglich, die heimische Landwirtschaft durch Zölle zur Konkurrenzfähigkeit

---

Frankfurter Frieden bis zur Gegenwart. 2. Aufl. Berlin 1901. — Lotz, W., Die Handelspolitik des Deutschen Reiches unter Graf Caprivi und Fürst Hohenlohe (1890—1900). Leipzig 1901. (Bd. 92 d. Schr. d. Ver. f. Sozialpolitik, vgl. auch Bd. 90, 91, 93, 98.) — Gothein, Der deutsche Außenhandel. Berlin 1901. — Ludwig Lang, Hundert Jahre Zollpolitik. Wien und Leipzig 1906. — Huber, Deutschland als Industriestaat. Stuttgart 1911. — W. Gerloff, Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches. Jena 1913. — Gustav Cohn, Nationalökonomie des Handels- und Verkehrswesens. Stuttgart 1898. — R. van der Borght, Handel und Handelspolitik. Leipzig 1900. — J. Grunzel, System der Handelspolitik. Leipzig 1901. — R. Helfferich, Handelspolitik. Leipzig 1901. — Lusensky, Der zollfreie Veredlungsverkehr. Berlin 1903. — Ricul Paisant, L'admission temporaire des blés et les bons d'importation en France et en Allemagne. Paris 1901. — Münchener volkswirtschaftliche Studien, herausgegeben von L. Brentano und W. Lotz: 9., 13., 20., 29., 30., 34., 35., 45., 46., 47., 53., 72. und 128. Stück. Stuttgart und Berlin. — Hailer, Studien über den deutschen Getreidehandel 1880—1899. Jena 1902. — Hecht, M., Die badische Landwirtschaft am Anfang des 20. Jahrhunderts. Karlsruhe 1903. — Kestner, Die deutschen Eisenzölle 1879—1900. Leipzig 1902. — Bajkič, Die französische Handelspolitik 1892—1902. Stuttgart und Berlin 1904. — Arnauné, Le commerce extérieur et les tarifs de douane. Paris 1901. — Augier et Marvaud, La politique douanière de la France. Paris 1911. — Aubert, A quoi tient l'infériorité du commerce français? Paris. — Théry, Historie économique 1890—1900. Paris 1902. — G. Schelle, Le Bilan du Protectionisme en France. Paris 1912. — Blondel, George, La France et le marché du monde. Paris 1901. — T. Geering, Die Handelspolitik der Schweiz 1891—1900. Berlin 1902. — Fuchs, C. J., Die Handelspolitik Englands und seiner Kolonien in den letzten Jahrzehnten. Leipzig 1893. (Bd. 57 d. Schr. d. Ver. f. Sozialpolitik.) — Über die Entwicklung der Handelspolitik in den Vereinigten Staaten von Amerika vgl. die auf Seite 301 genannten Schriften. — Dietzel, Vergeltungszölle. Berlin 1904. — Report on tariff wars between certain European states (Blaubuch 1904).

[33]) a) Schriften für Zollerhöhung: K. Oldenberg, Deutschland als Industriestaat. Göttingen 1897. — A. Wagner, Agrar- und Industriestaat, zuerst 1901. Jena. — G. v. Mayr, Zolltarifentwurf und Wissenschaft. München und Berlin 1901. — Ludwig Pohle, Deutschland am Scheidewege. Leipzig 1902. — Karl Diehl, Kornzoll und Sozialreform. Jena 1901. — G. Ruhland, Gegengutachten zu Professor Dr. Conrads „Stellung der

mit dem Ausland zu erziehen. Der Vorsprung der ausländischen Landwirte vor den deutschen beruht auf den niedrigeren Bodenpreisen in den konkurrierenden Ländern. Künstliche Steigerung der Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse hat die Wirkung, gerade das Produktionselement zu verteuern, in dessen hohem Preise die Konkurrenzunfähigkeit der deutschen Landwirtschaft beruht. Desgleichen sind die neuen Industriezölle keine Erziehungszölle im Listschen Sinne gewesen. Die deutsche Industrie bedurfte längst keiner Erziehung mehr. Der neue Schutzzoll sollte der deutschen Industrie ermöglichen, dem deutschen Verbraucher höhere Preise abzunehmen, als sonst möglich gewesen wäre, und sie auf diese Weise zu einem außerordentlichen Zuschuß zur weiteren Ausbreitung der Industrie zu zwingen. Das Mittel hierzu boten die Kartelle, genau so wie den Amerikanern die Trusts[34]). Die Voraussetzung des Schutzzollsystems Friedrich Lists war gleich dem

landwirtschaftlichen Zölle usw." Neuwied 1901. — Heinrich Dade, Die Agrarzölle, in Bd. 91 d. Schr. d. Ver. f. Sozialpolitik. — C. v. Seelhorst, Zur Getreidezollfrage. Preuß. Jahrb. Bd. 108, S. 424ff.

b) Schriften gegen Zollerhöhung: Die Getreidezölle. Bericht über die Verhandlungen des Landwirtschaftlichen Vereins in Bayern in dessen Zeitschrift. Aprilheft 1883. — G. Ruhland, Volkswirtschaftliche Blüten aus der Schutzzolldebatte; in der Vierteljahrsschrift f. Volkswirtschaft von Ed. Wiss, Bd. 87, S. 113ff. Berlin 1885. — Derselbe, Leitfaden zur Einführung in die Agrarpolitik. 1894. — R. Drill, Soll Deutschland seinen ganzen Getreidebedarf selbst produzieren? Stuttgart 1895. — Alfred List, Die Interessen der deutschen Landwirtschaft im deutsch-russischen Handelsvertrag von 1894. Stuttgart 1900. — F. C. Huber, Der Getreidezoll und die deutsche Handelspolitik. Stuttgart 1900. — J. Conrad, Die Stellung der landwirtschaftlichen Zölle usw., in Bd. 90 d. Ver. f. Sozialpolitik. — A. Schäffle, Ein Votum gegen den neuesten Zolltarifentwurf. Tübingen 1901. — L. Brentano, Das Freihandelsargument. Berlin-Schöneberg 1901. — Derselbe, Die Schrecken des überwiegenden Industriestaates. Berlin 1901. — Derselbe, Die Getreidezölle als Mittel gegen die Not der Landwirte. Berlin 1903. — Derselbe, Die deutschen Getreidezölle. Eine Denkschrift. 2. Aufl. Stuttgart und Berlin 1911. — H. Dietzel, Weltwirtschaft und Volkswirtschaft. Dresden 1900. — Derselbe, Kornzoll und Sozialreform. Berlin 1901. — Derselbe, Sozialpolitik und Handelspolitik. Berlin 1902. — Derselbe, Das Produzenteninteresse der Arbeiter und die Handelsfreiheit. Jena 1903. — W. Lotz, Der Schutz der deutschen Landwirtschaft und die Aufgaben der künftigen deutschen Handelspolitik. Berlin 1900. — Derselbe, Sonderinteressen gegenüber der Wissenschaft einst und jetzt. Berlin 1902. — C. Leisewitz, Die landwirtschaftliche Produktion im Deutschen Reiche und ihr Verhältnis zum Stand des bezüglichen inländischen Bedarfs. Conrads Jahrbücher, 3. F., XXII, S. 188. — Emil Zeckendorf, Die Gerstenzollerhöhung. Ein wirtschaftlicher Ausblick für Süddeutschland. München 1901. — Lotz und Rau, Wirtschaftsergebnisse einiger mittlerer und kleinerer Getreidebauern in der Pfalz. Conrads Jahrbücher, 3. F., XXII, 241ff. — P. Mombert, Die Belastung des Arbeitereinkommens durch die Kornzölle. Jena 1901. — A. Schulz, Kornzoll, Kornpreis und Arbeitslohn. Leipzig 1902. — P. Arndt, Der Schutz der nationalen Arbeit 1902. Jena 1902. — J. Flathman, Die Landbevölkerung der Provinz Hannover und die Agrarzölle. Berlin 1902. — Alfred Marquard, Württemberg und der Brotgetreidezoll. Stuttgart, Kommissionsverlag von Oskar Geischel 1902. — Anonym: Der deutsche Bauer und die Getreidezölle. Jena 1902. — Vgl. auch die Polemik zwischen Brentano und Oldenberg im Jahrgang 1903 der von F. Naumann herausgegebenen Berliner Wochenschrift „Die Zeit". — Georg Mayr, Statistik der gerichtlichen Polizei im Königreich Bayern und in einigen anderen Ländern. XVI. Heft der Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, München 1867, S. 42, 56. — Hermann Berg, Getreidepreise und Kriminalität in Deutschland seit 1882. Berlin 1902. — M. Tyszka, Löhne und Lebenskosten in Westeuropa im 19. Jahrhundert. (Bd. 145 d. Schr. d. Ver. f. Sozialpolitik.) — Horlacher, Feststellung und Erklärung der landwirtschaftlichen Bodenpreisbewegung im Gebiet der niederbayerischen Bezirksämter Griesbach, Pfarrkirchen, Eggenfelden 1900—1910; F. Hörenz, Die Preisbewegung landwirtschaftlicher Güter im nördlichen Teil Oberbayerns 1900—1909; J. Hansen, Bodenpreise, Eigentumswechsel und Grundverschuldung in einigen Teilen Niederbayerns während der Jahre 1900—1910; Fröhlich, Die Bewegung der Kaufpreise für Acker-, Wiesen- und Waldland im Gebiet der oberfränkischen Rentämter Forchheim, Höchstadt an der Aisch, Herzogenaurach, Ebermannstadt und Burgwindheim während der Jahre 1900—1910, mit einer Einleitung von L. Brentano. Bd. 148 d. Schr. d. Ver. f. Sozialpolitik. München und Leipzig 1914. — W. Rothkegel, Die Bewegung der Kaufpreise für ländliche Besitzungen und die Entwicklung der Getreidepreise im Königreich Preußen von 1895—1909.

Vgl. auch für und gegen: Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik 1901, im 98. Band von dessen Schriften, Leipzig 1902.

c) Vgl. ferner aus der sozialistischen Literatur: Kautsky, Handelspolitik und Sozialdemokratie. 1901. — Schippel, Grundzüge der Handelspolitik. 1902. — Calwer, Arbeitsmarkt und Handelsverträge. 1901.

d) Vgl. ferner aus der Literatur der Flottenbewegung: Handels- und Machtpolitik. Reden und Aufsätze, herausgegeben von Schmoller, Sering und Wagner. 2 Bde. Stuttgart 1900.

[34]) Über Kartelle vgl. Artikel „Kartelle", „Trusts", „Syndikate" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl. — Materialsammlungen: Die bis zum Jahr 1900 veröffentlichten Materialien betr. die Vereinigten Staaten und Kanada siehe bei Griffin, A list of books with reference to periodicals rel. to trusts, Washington 1900. — Die Wochenschrift „Die Industrie", Berlin. Vor 1882 unter dem Titel „Deutsche Konsulatszeitung", neuerdings unter dem Titel „Deutsche Industriezeitung", herausg. von Steinmann-Bucher. — Die

Hamiltons Konkurrenz im Innern; ihr Ziel war allmähliche Herabdrückung des Inlandpreises auf den Weltmarktpreis; das Kartell wie der Trust erstreben das Monopol; ihr Ziel ist die Steigerung des Inlandpreises um den Zollbetrag über den Weltmarktpreis. Was ins Ausland geht, kann, da die Generalkosten durch die hohen Inlandpreise schon mehr als gedeckt sind, dann billiger als im Inland, ja selbst unter den Produktionskosten, verkauft werden. Also: die neuen industriellen Schutzzölle ermöglichten Ausdehnung der Ausfuhr auf Kosten des heimischen Verbrauchers; sie waren Aggressivzölle.

Aber wie schon bemerkt, das Merkantilsystem bedeutet einen Krieg jedes Staats gegen alle übrigen. Sein Wiederaufleben seit 1878 hat wie in alter Zeit zu entsprechenden Repressalien des Auslands geführt. Solche erfolgten nach den agrarischen Zollerhöhungen von 1887 seitens der Vereinigten Staaten und Rußlands, dann auch seitens Österreich-Ungarns. Die dargelegten Reziprozitätsklauseln des Mc Kinley- und des Dingleytarifs waren wesentlich durch Deutschland veranlaßt. Es geriet in Zollkriege mit Amerika und Rußland. In Österreich-Ungarn wurden die Zölle gegenüber deutschen Produkten erhöht. Die gesamte deutsche Ausfuhrindustrie war gefährdet. Da eine Umkehr unter Caprivi. Der Getreidezoll wurde nominell herabgesetzt, gleichzeitig aber durch Aufhebung des Identitätsnachweises dafür gesorgt, daß sich die deutschen Getreidepreise nun um den ganzen Zollbetrag über den Weltmarktpreis steigerten. Aber der bloße Abfall vom Schutzzollgedanken entfesselte eine Agitation der vereinigten Schutzzöllner, der Caprivi zum Opfer fiel. Nichtsdestoweniger hat sich gerade unter der Herrschaft der Caprivischen Handelsverträge von 1892—1905 der deutsche Reichtum verdoppelt. Aber gegenüber der sich immer mehr steigernden Schutzzollagitation der Interessenten waren alle Argumente vergeblich. Am 14. Dezember 1902 wurde ein autonomer Zolltarif auf schutzzöllnerischer Basis im Reichstag mit Gewalt durchgesetzt. Der Gedanke war, er solle auf die Mitkontrahenten beim Abschluß von Handelsverträgen als Drohung wirken und sie veranlassen, Deutschland Konzessionen zu machen. Das Umgekehrte war der Fall; alsbald stellten auch die übrigen Staaten neue autonome Zolltarife mit erhöhten Zollsätzen auf. Das Ergebnis waren die neuen Handelsverträge mit Rußland, Österreich-Ungarn, Rumänien, Serbien, Italien, der Schweiz und Belgien von 1905, durch welche sowohl die deutschen Zollsätze gegenüber dem Ausland, wie auch die ausländischen Zollsätze gegenüber Deutschland erhöht wurden. Da der Identitätsnachweis bei Ausfuhr von Getreide schon unter Caprivi weggefallen war, bedeutete die Erhöhung der Getreidezölle durch den Bülowtarif von 1902 eine nicht unerhebliche Ausfuhrprämie für Roggen, welche diesen sogar nach Rußland billiger als in Deutschland zu verkaufen ermöglichte. Desgleichen bedeutete der Bülowtarif auch eine Steigerung der Kartellausfuhrprämien für industrielle Produkte. Diejenigen heimischen Erwerbszweige, welche als Folge heimische Rohstoffe und Halbfabrikate teurer als ihre ausländischen Konkurrenten bezahlen mußten, wurden dadurch schwer geschädigt, und jenseits der deutschen Grenze blühten nunmehr Betriebe auf, die die ins Ausland geschleuderten Rohstoffe zu unserem Schaden weiterverarbeiteten, so jenseits der russischen Grenze Mühlen, die deutschen Roggen zu Mehl und Kleie verarbeiteten, jenseits der holländischen der Schiffbau für Rheinschiffe mittels des Eisens, das

---

Wochenschrift „Das Handelsmuseum", Wien. — Das „Zentralblatt der Walzwerke", Berlin. — Das deutsche Wirtschaftsjahr, Mitteil. d. Generalsekr. deutscher Handelskammern, 1880—1883. — Die wirtschaftliche Bewegung von Handel und Industrie von 1884—1888. 2 Bde. — Handelsberichte von Gehe & Co., Dresden-Neustadt. — Schriften des Vereins für Sozialpolitik 60., 61., 105. bis 112. Band. Vgl. auch Bd. 45, sowie die Verhandlungen von 1903. — Denkschrift, betr. die Verhandlungen des Deutschen Reichstags über die Kohlenfrage am 3., 6. und 7. Dezember 1900. Vom Verein für die bergbaulichen Interessen im Oberbergamtsbezirk Dortmund. Essen 1901. — Trusts and Trade combinations in Europe. Bureau of foreign commerce. Consular reports XXI. Washington 1900. — Bulletin of the Departement of Labor Nr. 29, July 1900. — Report of the Industrial Commission, 1., 13., 18. u. 19. Bd. Washington 1900, 1901. — Villain, Enquêtes économiques françaises. Bulletin de Comité central de travail industriel. Bruxelles 1900. — Raffalovich, A., Trusts cartels et syndicats. Paris 1903. — British and foreign trade and industry. Memoranda statistical tables and charts prepared in the board of trade. London 1903. (Cd. 1761.) — Hermann Levy, Monopole, Kartelle und Trusts. Jena 1909. — Kontradiktorische Verhandlungen über deutsche Kartelle; erschienen zunächst im Deutschen Reichsanzeiger, dann in S.-A. bei Franz Siemenroth in Berlin, auch abgedruckt in der Kartellrundschau. — Einen Auszug aus den amtlichen Erhebungen über das deutsche Kartellwesen gibt Landmann in den Annalen des Deutschen Reiches 1904. — Die Kartellrundschau, Zeitschrift für Kartellwesen und verwandte Gebiete. Herausg. von Tschierschky, Düsseldorf. In ihr finden

Deutschland dahin schleuderte, in England der Bau von Panzerschiffen mittels deutschen Stahls. Volkswirtschaftlich bedeuteten die Ausfuhrprämien, daß Deutschland im Interesse einzelner Produzentenkreise dem Ausland mehr an deutschen Arbeitsleistungen und Kapitalnutzungen hingab, als es vom Ausland dafür erhielt. Sie bedeuteten also eine Minderung der Ergiebigkeit der deutschen Produktivkräfte, eine Minderung des Entgelts der deutschen Arbeit, der Gewinne des deutschen Kapitals, eine verringerte Zunahme des deutschen Reichtums. Sie waren, wenn auch vorteilhaft für einzelne Produzenten, so doch im Widerspruch mit dem Interesse des Ganzen.

Noch schlimmer aber war für Deutschland die durch diesen Schleuderexport hervorgerufene Erbitterung der Völker, in deren Gebiete er ging. Sie empfanden ihn als illoyale Umgehung der Bedingungen, zu denen gemäß den abgeschlossenen Handelsverträgen der deutschen Industrie auf ihren Märkten zu konkurrieren gestattet sei. Um diese Illoyalität zu verhindern, verlangte man die Erhebung von Zuschlagszöllen im Betrag nicht nur der staatlichen, sondern auch der privaten (Kartell-) Ausfuhrprämien. In Frankreich hatte man noch eine besondere Beschwerde. Deutschlands konnte nach Artikel 11 des Frankfurter Friedens von Frankreich nicht schlechter als andere Länder behandelt werden; umgekehrt sollte es aber auch Frankreich nicht schlechter als andere Länder behandeln können. Gewisse deutsche Sonderinteressen hatten indes den Wunsch, dies doch zu tun. Das Mittel dazu bot sich in einer größeren Spezialisierung einzelner Positionen des Zolltarifs. Man setzte für Spezialitäten einer Güterart, wie sie nur von dem Land, das man begünstigen wollte, produziert wurden, niedrigere Zölle als für die ganze Güterart fest. Da Frankreich die niedriger veranlagten Spezialitäten nicht liefern konnte, war es trotz der Meistbegünstigungsklausel von dem anderen Ländern gewährten Vorteil ausgeschlossen. Graf Posadowsky hat es im Reichstag sogar rühmend hervorgehoben, daß es möglich sei, Österreich-Ungarn, Italien, Rußland Tarifkonzessionenen zu machen, ohne daß sie Frankreich zugut kämen.

Die Umkehr der deutschen Handelspolitik im Jahre 1879 hat auch in Großbritannien eine gegen die deutsche Abschließungspolitik gerichtete feindliche Richtung hervorgerufen. Eine Schutzzollpolitik ist dort wieder erstanden. Sowohl Gedanken wie Programm hat sie aus Deutschland entlehnt, ganz ebenso wie dessen schutzzöllnerischen Argumente nur wiederholen, was die englischen Schutzzöllner vor 1846 gepredigt haben; und wie der alte Merkantilismus mit dem Streben nach politischer Macht verbunden gewesen, so entstand im engsten Zusammenhang mit dem Neomerkantilismus der Imperialismus. Führer der beiden ineinanderfließenden Strömungen war Joseph Chamberlain.

Als England auf das Monopol im Handel mit seinen Kolonien verzichtete, hat jede Kolonie das Recht erhalten, ihre Angelegenheiten nach Gutdünken zu regeln, auch ihre Handelspolitik. Um für diejenigen Beschäftigung zu finden, die zur Rohproduktion nicht geeignet waren, führten alle diese Kolonien bis auf eine zur Erziehung gewisser Industrien Schutzzölle ein. Diese Zölle erhoben sie von der Einfuhr aus dem Mutterland wie aus anderen Ländern. Dem Mutterland erschienen seine Kolonien daher als eine Last; angesichts der Kosten, welche die Verwaltung und Verteidigung der Kolonien verursachte, sah man mit Freuden dem Tag entgegen, an dem die Kolonien sich auch politisch selbständig machen würden[35]). Die Kolonien dagegen sahen in dem Recht, ihre

---

sich fortlaufende Angaben über die neuerdings ins ungemessene anschwellende Kartell-Literatur, so daß es genügt, auf sie zu verweisen. Vgl. auch das Kartell-Jahrbuch, herausg. von Dr. Ludwig Silberberg, Berlin seit 1911.

[35]) Merivale, Lectures on Colonisation and Colonies. London 1841 und 1861. — Yves Guyot, Lettres sur la politique coloniale. Paris 1885. — Leroy-Beaulieu, Colonisation en XIX siècle, im Nouveau Dictionnaire d'économie politique. — Derselbe, De la colonisation chez les peuples modernes. 5. Ausgabe. Paris 1902. — Roscher und Jannasch, Kolonien, Kolonialpolitik und Auswanderung. 2. Aufl. Leipzig 1885. — Zimmermann, Kolonialpolitik. Leipzig 1905. — Derselbe, Die europäischen Kolonien. Berlin 1896—1903. — Bonn, Nationale Kolonialpolitik. München 1910. — Derselbe, Die Neugestaltung unserer kolonialen Aufgaben. Tübingen 1911. — K. Braun, Die Kolonisationsbestrebungen der modernen europäischen Völker und Staaten. (Volkswirtschaftl. Zeitfragen, Berlin 1886.) — Supan, Die territoriale Entwicklung der europäischen Kolonien. Gotha 1906. — Cairnes, Political Essays. New York und London 1873 (Essay on Colonies). — Poultney. Bigelow, Children of the nations. New York 1901. (Übersetzt unter dem Titel: „Die Völker im kolonialen Wettstreit.“ Deutsche Bearbeitung von Woker, Berlin 1902.) — Reinsch, Colonial Administration. New York 1905. — Derselbe, Colonial Government. New York 1905. — Sir John Seely, The Expansion on England.

Angelegenheiten selbständig zu ordnen, keinen Ersatz für den Verlust, den sie durch den Wegfall ihrer früheren Vorzugsstellung auf dem englischen Markt erlitten hatten. Sie benutzten das Wiedererwachen von schutzzöllnerischen Bestrebungen im Mutterland, um die Gründung eines britisch-kolonialen Zollvereins mit Vorzugsbehandlung der Kolonien auf dem Markte des Mutterlands und umgekehrt zu verlangen. Da bemächtigte sich Joseph Chamberlain dieser Ideenströmungen, sowohl der heimischen schutzzöllnerischen wie der kolonialen und machte sie zur Grundlage seiner imperialistischen Agitation. 1897 hielt er eine große Rede über die großen Weltreiche. Die Erde sei bestimmt, unter ihre Herrschaft verteilt zu werden. Wenn England nicht dem Schicksal der kleinen Staaten verfallen wolle, die ihrer Herrschaft zu erliegen bestimmt seien, müsse es sich mit seinen Kolonien zu einem einheitlichen Reiche zusammenschließen; das Mittel dazu sei ein Zollbund mit seinen Kolonien auf Grund differenzieller Behandlung des Auslands. Da aber England keinerlei Schutzzölle erhob, hätte es erst Zölle einführen müssen, um die Kolonien begünstigen zu können, und zwar insbesondere Zölle auf Lebensmittel und Rohstoffe, da dies das einzige war, was die Kolonien ausführten. Es hätte sich also durch Lebensmittelzölle selbst schädigen müssen, um die Kolonien begünstigen zu können. Chamberlain ist daher nicht durchgedrungen. Doch hat seine durch Deutschlands Vorgehen hervorgerufene imperialistische Agitation wesentlich dazu beigetragen, die Stimmung zu schaffen, die zur Parteinahme Englands gegen Deutschland im Weltkrieg geführt hat. Aber schon vorher hat sie beinahe zum Krieg Englands gegen Frankreich geführt.

Es entsprach dem Freihandelsprogramm, daß England, als es seinen Kolonien die Freiheit gab, diese gleichzeitig auch allen übrigen Nationen gegeben hat. Es hat deren Angehörige in seinen Kolonien in jeder Beziehung zu gleichem Recht wie seine eigenen Angehörigen zugelassen. Man nennt dies den Grundsatz der „offenen Tür". Er bedeutet: 1. daß Angehörige fremder Nationen bei der Einfuhr ihrer Waren in fremde Kolonien keinen höheren Zöllen, Abgaben und Frachtsätzen als die des eigenen Landes unterworfen sein sollen, desgleichen nicht bei der Ausfuhr von Waren; 2. daß fremde Unternehmer zur Ausführung öffentlicher Arbeiten den heimischen durchweg gleichgestellt werden; 3. daß kein Unterschied zwischen fremden und heimischen Unternehmern gemacht wird, wo es sich um Unternehmungen handelt zur Hebung der Naturschätze einer Kolonie oder um Unternehmungen anderer Art.

London 1891. — Lord Brassey, Papers and Adresses, Imperial Federation and colonisation. London 1895. — Chamberlain, Foreign and colonial speeches. London 1897. — Fuchs, Die Handelspolitik Englands und seiner Kolonien. Leipzig 1893. — Hewins, Der Imperialismus und die Handelspolitik des Vereinigten Königreichs. (Bd. 57 d. Schr. d. Ver. f. Sozialpolitik.) — Bonn, Der moderne Imperialismus in Grundfragen der englischen Volkswirtschaft. München und Leipzig 1913. — Hobson, Imperialism. London 1902. — Cromer, Ancient and modern Imperialism. London 1910. — Borgius, Der Imperialismus. Berlin 1905. — Schultze-Gaevernitz, Britischer Imperialismus und englischer Freihandel zu Beginn des 20. Jahrhunderts. 1906. — Browning, Inter British Trade and its Development. British Empire Series V. — Schwab, Chamberlains Handelspolitik. Jena 1905. — Balfour, Economic notes on insular free trade. London 1903. — Ashley, The tariff problem. Westminster 1903. — Memorandum on the comparative statistics of population, industry and commerce in the United Kingdom and some leading foreign countries. (Blaubuch.) London 1902. — Memoranda, statistical tables and charts prepared in thel board of trade with reference to various matters bearing on british and foreign trade and industria conditions. (Blaubuch.) First Series 1903, Second Series 1904. — A. L. Bowley, National progress in wealth and trade since 1882. London 1904. — W. Lotz, Einige finanzielle Folgen der neuen Handelspolitik. Nr. 4 der deutschen Wirtschaftszeitung vom 15. Februar 1905. — Rudolf Kobatsch, Internationale Wirtschaftspolitik. Wien 1907. — Von seiten der durch Josef Chamberlain ins Leben gerufenen Schutzzollagitation wurde eine nicht offizielle „Tariff Commission" niedergesetzt, welche bis 1909 acht bei P. S. King & Co. in London erschienene Bände, Berichte über die Eisen-, Textil-, Flachs-, Hanf- und Juteindustrien, über Landwirtschaft, Maschinenindustrie, Töpferei, Glasindustrie, Zucker und Zucker verarbeitende Gewerbe, Papierindustrie und Papierverschleiß veröffentlicht hat. — Vom Cobden Club wurde herausgegeben Report of the proceedings of the international Free Trade Congress 1908, Caxton House, Westminster. — Von hohem wissenschaftlichem Wert ist das nach Beschluß des Unterhauses vom 11. November 1908 veröffentlichte „Memorandum by Mr. Alfred Marshall on the fiscal Policy of international trade", London 1908. — Eine weitere ausführliche Literaturangabe ist zu finden im V. Band des Handwörterbuchs der Staatswissenschaft, 3. Aufl., S. 1032—38. — Denkschrift über koloniale Kriegskosten. R. T. Dr. Nr. 781, 12. Legisl.-Per., II. Sess. 1909/11. — Perreau, Le régime commercial des colonies françaises 1903. — Marco Fanno, L'espansione commerciale e coloniale degli stati moderni. Torino 1906. — E. D. Morel, The black man' burden. 1920.

Die Franzosen haben auch in der Behandlung ihrer Kolonien sich von den Grundsätzen des alten Merkantilsystems nicht entfernt[36]). Sie reden heute von einem angeblichen Kolonialvertrag, vermöge dessen die Bewohner der französischen Kolonien alles, was sie nicht selbst herstellen, ausschließlich im Mutterland kaufen, wofür sie auf dem Markte des letzteren eine bevorzugte Stellung einnähmen. Mit der politischen Gleichstellung der französischen Kolonien mit ihrem Mutterland wurde die in diesem herrschende Zollpolitik auf die Kolonien ausgedehnt und durch die fortwährende Steigerung der französischen Schutzzölle den übrigen Nationen der Zutritt allenthalben, wo die französische Flagge weht, in außerordentlichem Maße erschwert. Die Folge war nicht nur eine sehr große Verschlechterung des Lebens für alle Bewohner der Kolonien, es wurde damit auch der Keim zu großen internationalen Konflikten gelegt. Das französische Kolonialreich umfaßte schon vor dem Weltkrieg 10 422 145 Quadratkilometer. Je mehr es anwuchs, desto größer wurde die Bedeutung, welche das Mutterland der ausschließlichen Beherrschung seines Markts beilegte, um so größer aber auch die Abneigung der übrigen Nationen, den Schlüssel zu den unermeßlichen Schätzen, die der Boden der Kolonien barg, in den Händen Frankreichs zu sehen, welches den Zugang dazu eifersüchtig verschloß. Das hat zu Schwierigkeiten Frankreichs mit Italien aus Anlaß von Tunis und beinahe zu einem englisch-französischen Kriege aus Anlaß von Faschoda, und zu einem deutsch-französischen Kriege wegen Marokkos geführt. In den beiden letzten Fällen wurde die Gefahr nur durch Verträge behoben, welche für England die Handelsfreiheit im französischen Nordwestafrika, für Deutschland in Marokko festsetzten.

Die Logik der Tatsachen hat es mit sich gebracht, daß Deutschland in dem Maße, in dem es die sich selbst genügende Volkswirtschaft zu seinem Wirtschaftsprogramm machte, gleichfalls nach Kolonialbesitz strebte. Was der heimische Boden nicht liefern konnte, mußte es wenigstens auf eigenem Boden in fernen Weltteilen selbst zu erzeugen suchen. In die achtziger und neunziger Jahre des 19. Jahrhunderts fällt der Erwerb von Kolonien seitens des Deutschen Reichs in Afrika, in der Südsee und in Asien. Deutschland hat, gleich England, in allen seinen Kolonien am Prinzip der offenen Tür festgehalten.

Nun aber machte es sich geltend, wie verhängnisvoll es gewesen ist, daß die englischen Staatsmänner Cobdens Freihandelsprogramm vollständig durchzuführen verweigert und, statt in die Freiheit der Meere zu willigen, an dem Anspruch Englands auf ausschließliche Beherrschung der Meere festgehalten hatten. Damit war Deutschland der Gefahr ausgesetzt, daß, je mehr sich sein Handel, gleichviel wohin, ob in fremde Länder oder nach eigenen Kolonien, entfaltete, der ganze erzielte Gewinn von England konfisziert wurde, sooft sich dieses mit irgendeinem Lande im Kriege befand. Diese Gefahr machte die Schaffung einer deutschen Flotte notwendig. Dieselbe Gesinnung aber, die es England ablehnen ließ, auf seine Seeherrschaft zu verzichten, ließ es in der deutschen Flotte eine gegen sich gerichtete Drohung erblicken. Das hat dazu geführt, daß Sir Edward Grey im Januar 1906 mit Frankreich ein geheimes Abkommen traf, durch das er England in Ehren verpflichtete, diesem in einem Krieg mit Deutschland zu Wasser und zu Land beizustehen, daß er sich 1911 mit dem Abkommen zwischen Frankreich und Deutschland, das verhinderte, daß schon damals der Weltkrieg ausbrach, erst zufrieden gab, als Deutschland auf einen Hafen an der atlantischen Küste Marokkos verzichtete, und daß er 1914 sein Land zu einer Kriegserklärung an Deutschland veranlaßte[37]).

So haben das englische Festhalten an einem wesentlichen Bestandteil des Merkantilsystems und die deutsche Rückkehr zu demselben, wie zu dessen Blütezeit, zur Zuhilfenahme der Waffen, um die Vorherrschaft im Handel zu sichern, geführt. Die Absperrung Deutschlands vom Verkehr mit den meisten Ländern der Erde, wie sie der Krieg mit sich brachte, hat dann den Geldwert der Güter hinter ihren Naturalwert weit zurücktreten lassen. Was, gleichviel ob Schutzzoll oder Freihandel herrschte, von je erstrebt worden war, war die größtmögliche Zunahme des Reichtums geschätzt in Geld. Der Geldwert aber erschien nun als etwas gleichgültiges verglichen mit dem Überfluß an den benötigten Gütern selbst. Diese Erfahrung hätte dem Streben nach einer sich selbst genügenden Volkswirtschaft den Sieg über das Prinzip der internationalen Arbeits-

[36]) Lujo Brentano, Die französische Kolonialpolitik ein Hemmnis des Völkerbunds. Berlin 1920.
[37]) Lujo Brentano, Der Weltkrieg und E. D. Morel. 1921.

teilung verschaffen müssen, wenn Deutschland im Stand gewesen wäre, auch nur die wichtigsten Rohstoffe, die es zum Leben braucht, selbst zu erzeugen. Es litt aber Mangel an allem außer Kohle und Kali. Der Krieg hat die Erkenntnis, daß die deutsche Volkswirtschaft bei Deutschlands jetzigem Bevölkerungszustand ganz außerstande ist, sich selbst zu genügen, bis in die ärmlichste Hütte getragen. Die Notwendigkeit, nie erhörte Lasten zu tragen, in die es der Versailler Friede versetzt hat, zwingt Deutschland, mit dem geringstmöglichen Aufwand die größtmöglichen Überschüsse zu erzielen. Das würde es zum Freihandel führen, wenn nicht die Sonderinteressen Privater im Wege stünden[38]).

Sollte es, wie viele befürworten, zu einer planmäßigen Leitung der gesamten deutschen Volkswirtschaft seitens einer Zentrale kommen, so wird auch der Außenhandel in deren Hand konzentriert werden und die Frage, ob Freihandel oder Schutzzoll, keine Rolle mehr spielen.

29. Abschnitt.

Börsen und Börsengesetzgebung.

Von Dr. iur. **James Breit**,
Rechtsanwalt am Oberlandesgericht Dresden.

Literatur:

a) Juristische Literatur.

Die Kommentare zum Börsengesetz von Bernstein, Apt, Hemptenmacher, Kahn, Nußbaum, ferner der im Auftrage des Zentralverbandes der deutschen Bank- und Bankiersgewerbe herausgegebene, von Rehm, Trumpler, Dove, Neukamp, Schmidt-Ernsthausen und Breit bearbeitete Kommentar, vgl. auch Breits Erläuterung des Börsengesetzes in den Handelsgesetzen des Erdballs, Sektion Deutschland, S. 906. Pfleger, Art. Börsenrecht im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, ferner die Kommentare zum Handelsgesetzbuch, besonders Staub, 10. Aufl., und Düringer-Hachenburg, 2. Aufl., Anhang I, II zum 1. Abschnitt des 3. Buches, die Lehrbücher des Handelsrechts, namentlich Lehmann S. 751, und Cosack, S. 345ff. Von monographischen Darstellungen sind Bernstein, Das Börsenprivatrecht in Goldschmidts Zeitschr. 62, S. 137. Jacusiel, Der Börsenterminhandel in Wertpapieren unter dem neuen Börsengesetz in der Leipziger Zeitschr. 1908, S. 176, und zahlreiche Aufsätze von Nußbaum über spezielle Fragen des Börsenrechts hervorzuheben, insbesondere der Artikel Die Börsengeschäfte in Ehrenbergs Handbuch des Handelsrechts S. 214.

b) Volkswirtschaftliche Literatur.

Ehrenberg, Art. Börsenwesen im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. — Schanz, Art. Börsenwesen im Wörterbuch der Volkswirtschaft. — Wiener, Die Börse. — Wermert, Börse, Börsengesetz und Börsengeschäfte. — Ferner die Hand- und Lehrbücher des Bank- und Börsenwesens von Saling, Obst, Leitner, Buchwald, Fürst usw.; zahlreiche Aufsätze in den Zeitschriften Bankarchiv, Die Bank, Plutus, Der deutsche Ökonomist usw.

I. Die Börse ist eine Sonderart des Marktes. Die Frage, ob im Einzelfalle ein Markt eine Börse ist, kann zu Zweifel Anlaß geben. Die Bezeichnung ist nicht unterscheidend z. B. Briefmarkenbörse, Hopfenbörse usw. Entscheidend ist vielmehr die Art und Weise, in der sich der Handel an der Börse (Börsenverkehr) abspielt. Der Börsenverkehr verlangt organisierte periodische Zusammenkünfte von Kaufleuten zum Zwecke des Abschlusses von Handelsgeschäften in Waren oder Wertpapieren. Gehandelt wird Gattung, nicht Spezies. Eine schriftliche Börsenordnung ist an und für sich nicht erforderlich, ebensowenig Einrichtungen zur Kursfeststellung, Vorhandensein von Liquidationskassen usw. Eine eingehende Erörterung des Begriffs der Börse befindet sich

[38]) Lujo Brentano, Ist das „System Brentano" zusammengebrochen? Berlin 1918.

in dem berühmten Urteile des preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 26. November 1898. E. 34. 315, in der das OVG. die Börsennatur der Versammlung des Vereins der Produktenhändler bejahte.

II. Bis zum Börsengesetz vom 22. Juni 1896 existierte eine eigentliche Börsengesetzgebung nicht.

Anfang der 90er Jahre waren es eine Reihe verschiedener Umstände, die die Reichsregierung veranlaßten, einer gesetzlichen Regelung des Börsenwesens näher zu treten. Zunächst hatte der große wirtschaftliche Aufschwung Deutschlands die Börse immer mehr in den Vordergrund des Handels gerückt. Man erkannte, wie stark die Verhältnisse an den Börsen auch auf die dem Börsenhandel fernstehenden Kreise wirken. Verschiedene Depotunterschlagungen hatten die Aufmerksamkeit auf die Reformbedürftigkeit des Depotwesens hingelenkt, und weiter hatten künstlich inszenierte Haussen an Produktenbörsen Erschütterungen des gesamten Getreidemarktes nach sich gezogen. Dadurch fand man Veranlassung, sich mit dem bis dahin auch der größeren Zahl der Gebildeten — namentlich auch der Juristen — so gut wie unbekannten Wesen des börsenmäßigen Terminhandels etwas näher zu beschäftigen. In verschiedenen Petitionen an den Reichstag ward befürwortet, den Terminhandel zu untersagen oder einzuschränken. Das praktische Ergebnis dieser Bestrebungen war zunächst die sogenannte Börsen-Enquete des Jahres 1892. Ihre Ergebnisse sollten die Grundlage für die beabsichtigte gesetzliche Regelung des Börsenwesens bilden. Der Zusammentritt der Enquetekommission erfolgte am 6. April 1892. Sie vernahm in 93 Sitzungen 195 Sachverständige, ihre Ergebnisse legte sie in einem Schlußberichte nieder, in dem sie gleichzeitig Vorschläge für die künftige gesetzliche Regelung des gesamten Börsenwesens machte. Die Vorschläge bezogen sich auf die rechtliche Stellung und Organisation der Börse, das Emissionswesen, den Börsenterminhandel, das Maklerwesen, die Kursfeststellung und die Kommissionsgeschäfte. Hervorzuheben ist von diesen Vorschlägen die angeregte Beschränkung des Börsenterminhandels. Die Enquetekommission befürwortete die Einrichtung eines Börsenterminregisters für solche Händler, die sich am Warenterminhandel beteiligen wollten. Es sollte weiter der Bundesrat befugt sein, den Börsenterminhandel in bestimmten Waren oder Wertpapieren zu untersagen oder von Bedingungen abhängig zu machen. Auch die Zulassung von Waren zum börsenmäßigen Terminhandel sollte an strengere Voraussetzung geknüpft werden. — Dieser Enquetebericht in Verbindung mit den stenographischen Berichten (3622 S.), den Sitzungsprotokollen und den statistischen Anlagen bildet heute noch eine wichtige Quelle für die Kenntnis des Börsenwesens. Am 16. April 1894 beschloß der Reichstag die verbündete Regierung zu ersuchen auf Grund der Ergebnisse der Börsenenquete dem Reichstag den Entwurf eines Börsengesetzes tunlichst bald vorzulegen.

III. Auf Grund dieser Resolution ging am 3. Dezember 1895 dem Reichstag der Entwurf eines Börsengesetzes nebst einer ausführlichen Begründung zu, und zwar gleichzeitig mit dem Entwurf des späteren Bank-Depot-Gesetzes. Der Entwurf schloß sich in den wesentlichen Punkten den Vorschlägen der Börsenenquetekommission an. Nur erstreckte er die Börsenterminregister auch auf den Handel mit Wertpapieren.

Der Reichstag ging dagegen noch ganz erheblich in der Beschränkung des Börsenterminhandels über diese Vorschläge hinaus. Nachdem bereits die Reichstagskommission den Börsenterminhandel in Anteilen von Bergwerks- und Fabrikunternehmungen untersagt hatte, dehnte das Plenum in zweiter Lesung dieses Verbot auf den börsenmäßigen Terminhandel in Getreide und Mühlenfabrikaten aus. Am 22. Juni 1896 erhielt das Gesetz die kaiserliche Signatur, am 1. Juli 1896 trat es in Kraft.

IV. Sehr bald zeigte sich, daß das Börsengesetz in seinen wichtigsten zivilrechtlichen Bestimmungen ein Fehlschlag war. Das Terminregister versagte vollständig; kaum einige hundert Personen ließen sich eintragen. Die Möglichkeit der Erhebung des Registereinwandes, die selbst Bankiers, langjährigen Börsenbesuchern usw. offen stand, führte in zahlreichen Fällen zu schweren Verletzungen von Treu und Glauben. Da die Spekulation den börsenmäßigen Terminhandel in Fabrik- und Bergwerksanteilen nicht vollständig entbehren konnte, suchte der Börsenhandel für diese Spekulation neue Formen zu finden, die tatsächlich Zeitgeschäfte waren, formell sich aber

als Kassageschäfte repräsentierten. Sollten daher die Bestimmungen über den Börsenterminhandel nicht bloß auf dem Papier stehen, so mußte der oberste Gerichtshof dem Gesetzgeber zu Hilfe kommen und Geschäfte als Börsentermingeschäfte behandeln, die zweifellos nicht unter die gesetzliche Definition des Börsentermingeschäftes fielen, wie sie § 48 Börsengesetz aufstellte.

Endlich aber entbehrte der börsenmäßige Produktenzeithandel jeglicher rechtlichen Sicherheit. Die tatsächliche Unentbehrlichkeit eines börsenmäßigen Getreidezeithandels kollidierte mit dem absoluten Verbot des Getreideterminhandels und führte zur Einrichtung eines börsenmäßigen Lieferungshandels an der Berliner Börse, dessen rechtlicher Bestand jedenfalls zweifelhaft war.

Alle diese Umstände ließen sehr bald eine Reform des Börsengesetzes angezeigt erscheinen. Die Entwürfe von 1904 und 1906 kamen infolge des Schlusses der Session und der Auflösung des Reichstages nicht zur Verabschiedung. Erst der dritte Entwurf der Novelle brachte die dringend notwendige Reform. Das Börsenterminregister fiel, das unbedingte Verbot des Börsenterminhandels wurde praktisch erheblich gemildert. Die Novelle datiert vom 8. Mai 1908, sie ist am 1. Juni 1908 in Kraft getreten.

V. Das Börsengesetz enthält keine vollständige Regelung des Börsenwesens. Es beschränkt sich vielmehr auf die Normierung der allgemeinen Grundlagen des Börsenrechtes. Seine notwendige Ergänzung erhält es durch die einzelnen Börsenordnungen. Eine solche Börsenordnung ist für jede Börse zu erlassen.

Der erste Abschnitt (allgemeine Bestimmungen über die Börse und deren Organe) unterstellt zunächst die Errichtung jeder Börse der Genehmigung der Landesregierung. Die Regierung übt gleichzeitig die Aufsicht über die Börse aus. Die unmittelbare Aufsicht kann sie Handelsorganen, Handelskammern und kaufmännischen Korporationen übertragen. Ihr steht auch das Recht zu, bestehende Börsen aufzuheben. Als Organ der Landesregierung funktionieren bei den einzelnen Börsen sogenannte Staatskommissare, deren wesentliche Aufgabe die Kontrolle des gesamten Börsenwesens ist.

Der Inhalt der Börsenordnung ist teils obligatorischer, teils fakultativer Natur. Obligatorisch sind für jede Börsenordnung Bestimmungen: 1. über die Börsenleitung und ihre Organe; 2. über die Geschäftszweige, für welche die Börseneinrichtungen bestimmt sind; 3. über die Voraussetzungen der Zulassung zum Besuche der Börse; 4. über Art und Weise der Notierung der Preise und Kurse (§ 5).

Die Regelung des Börsenbesuches überläßt das Gesetz im allgemeinen der Börsenordnung. Es zählt nur diejenigen Personenklassen auf, die unbedingt vom Börsenbesuche ausgeschlossen sind (Frauen, Kridare usw.).

An jeder Börse ist ein Ehrengericht zu bilden, das Börsenbesucher zur Verantwortung zieht, die sich ehrenwidrige Handlungen zuschulden kommen lassen. Die Strafen bestehen in Verweis und in dauernder oder zeitweiliger Ausschließung von der Börse. Gegen das Urteil ist Berufung an die Berufungskammer statthaft.

Der zweite Abschnitt regelt die Feststellung der Preise und das Maklerwesen. Für die Feststellung der Börsenkurse sind mit Rücksicht auf die allgemeine volkswirtschaftliche Bedeutung der notierten Kurse besondere Kautelen im Interesse der Kurswahrheit vorgesehen. Es muß derjenige Preis festgesetzt werden, der der wirklichen Geschäftslage an der Börse entspricht.

Im dritten Abschnitt wird die Zulassung von Wertpapieren zum Börsenhandel normiert. Über die Zulassung hat die Zulassungsstelle zu entscheiden. Es ist dies eine Kommission, deren Mitglieder zur Hälfte aus Personen bestehen, die sich nicht berufsmäßig am Börsenhandel mit Wertpapieren beteiligen. Dem Antrag auf Zulassung muß ein Prospekt vorangehen, der zu veröffentlichen ist, und der die für die Beurteilung der einzuführenden Wertpapiere wesentlichen Angaben zu enthalten hat (Prospektzwang). Ist der Prospekt unrichtig oder unvollständig, so haftet der Emittent im Falle von Arglist oder grober Fahrlässigkeit auf Schadenersatz.

Der wichtigste Teil des ganzen Börsengesetzes ist der vierte Abschnitt, der den Börsenterminhandel regelt. Das alte Börsengesetz enthielt in § 48 eine ausdrückliche Begriffsbestimmung des Börsenterminhandels. Das neue Gesetz hat die Definition, die sich als verfehlt erwies,

gestrichen. Nicht jeder an der Börse sich abspielende Zeithandel ist freilich ein Börsenterminhandel. Vielmehr ist erforderlich, daß sich der Terminhandel in den spezifischen börsenmäßigen Formen vollzieht, vor allem unter Innehaltung bestimmter Geschäftsbedingungen, durch die Quantitäten und Qualitäten der zu handelnden Ware einheitlich geregelt werden. Börsenverwaltungsrechtlich ist der zugelassene Börsenterminhandel von dem bloßen geduldeten Börsenterminhandel und dem ausgeschlossenen Börsenterminhandel zu scheiden. Die Zulassung von Waren oder Wertpapieren zum Börsenterminhandel erfolgt durch den Börsenvorstand. Zuvor sind Interessenten gutachtlich zu hören und es ist das Ergebnis der Verhandlungen dem Reichskanzler zur Rückäußerung mitzuteilen. Ferner sind vor der Zulassung die Geschäftsbedingungen festzusetzen. Soweit ein Börsenterminhandel nicht zugelassen ist, ist er von der Börse auszuschließen. Der Börsenvorstand ist jedoch berechtigt, die Entscheidung auf ein Jahr hinauszuschieben.

Zivilrechtlich sind erlaubte und verbotene Börsentermingeschäfte zu scheiden. Erlaubt sind alle diejenigen Börsentermingeschäfte, die nicht verboten sind.

Verboten ist der Börsenterminhandel in Fabrik- und Bergwerksanteilen, soweit der Bundesrat nicht ausdrücklich die Genehmigung ausgesprochen hat, sowie in allen Waren oder Wertpapieren, in denen der Bundesrat den Terminhandel ausdrücklich verboten hat, und schließlich absolut alle Börsentermingeschäfte in Getreide und Erzeugnissen der Getreidemüllerei. Die erlaubten Börsentermingeschäfte zerfallen wieder in verbindliche und unverbindliche. Verbindlich sind alle diejenigen Geschäfte, die zwischen sog. termingeschäftsfähigen Personen geschlossen sind. Termingeschäftsfähig sind alle eingetragenen, volljährigen Kaufleute, ferner Börsenleute und Ausländer. Sind nicht beide Kontrahenten geschäftsfähig, so ist das Geschäft unverbindlich, d. h. unklagbar. Ist es einmal erfüllt, so ist eine Rückforderung wegen mangelnder Verbindlichkeit ausgeschlossen (§ 55). Im Effektenterminhandel kann durch ein schriftlich und ausdrücklich bestelltes Depot eine beschränkte Verbindlichkeit des Termingeschäfts herbeigeführt werden (§ 54). Ferner ist der Gläubiger einer unverbindlichen Terminforderung befugt, sie gegen eine verbindliche Börsenterminschuld zur Aufrechnung zu bringen (§ 56). Die im Einverständnis mit dem anderen Teil bewirkte Vollziehung der Leistung heilt die Unverbindlichkeit (57). Für die erlaubten Termingeschäfte, in solchen Waren oder Wertpapieren, die am Terminhandel an einer Börse zugelassen sind (offizielle Termingeschäft), besteht noch die Sonderheit, daß bei ihnen der sog. Differenzeinwand ausgeschlossen ist.

Ein verbotenes Börsentermingeschäft ist nichtig. Aber auch hier bestehen hinsichtlich des Rückforderungsrechtes einer vollzogenen Leistung Abweichungen von den allgemeinen Grundsätzen: handelt es sich um ein verbotenes Börsentermingeschäft in Getreide und Müllereierzeugnissen, so ist das Recht der Rückforderung auf zwei Jahre beschränkt, sofern nicht vorher der Rückfordernde dem Rückforderungsschuldner den Willen der Rückforderung schriftlich mitgeteilt hat. Bei allen anderen verbotenen Börsentermingeschäften ist die Rückforderung einer einmal vollzogenen Leistung überhaupt ausgeschlossen.

Nicht als verbotene Börsentermingeschäfte gelten handelsrechtliche Lieferungsgeschäfte in Getreide und Erzeugnissen der Getreidemüllerei, wenn der Abschluß nach den vom Bundesrat genehmigten Geschäftsbedingungen erfolgt und als Kontrahenten nur beteiligt sind 1. Erzeuger oder Verarbeiter von Waren derselben Art, wie die, welche den Gegenstand des Geschäftes bilden oder 2. solche Kaufleute oder eingetragene Genossenschaften, zu deren Geschäftsbetrieb der Ankauf, Verkauf oder die Beleihung von Getreide oder Erzeugnissen der Getreidemüllerei gehört (§ 67).

Der vorsätzliche Abschluß eines verbotenen Getreidetermingeschäftes wird mit einer Ordnungsstrafe bis zu 10 000 M. bestraft. Für die Verhandlung und Entscheidung über die Festsetzung der Ordnungsstrafe sind durch die Landesregierung bei den Börsen Kommissionen zu bilden. Die nähere Regelung dieses eigentümlichen Ordnungsstrafverfahrens findet sich im fünften Abschnitt des Börsengesetzes. Der sechste Abschnitt endlich enthält ziemlich scharfe Strafbedingungen, die die Innehaltung der Vorschriften des Börsengesetzes zu sichern bestimmt sind.

VI. Ergebnis. Daß die gegenwärtige Regelung des deutschen Börsenwesens einen außerordentlichen Fortschritt bedeutet gegenüber dem Recht des alten Börsengesetzes, ist gewiß nicht

zu verkennen. Es ist auch ohne weiteres zuzugeben, daß die Entfaltung des legitimen Börsenhandels durch die Vorschriften des neuen Gesetzes nicht gehindert wird. Immerhin haften im Gesetze noch einige sehr erhebliche Mängel. Der wesentlichste Mangel ist wohl die Beschränkung des Ausschlusses des Differenzeinwandes auf offizielle Börsentermingeschäfte. Es ist schlechterdings nicht einzusehen, warum dieses Privileg nur der offizielle Handel, nicht aber auch der sonstige erlaubte Börsenterminhandel genießen soll. Überhaupt sollte, nachdem die börsenunkundigen Kreise durch die Vorschriften über die Termingeschäftsfähigkeit genügend vor den Gefahren der Börsenspekulation gesichert sind, das Institut des Differenzgeschäftes aus dem deutschen Reichssystem ausgemerzt werden.

Auf der anderen Seite geht das Gesetz über den Sicherungszweck weit hinaus, wenn es auch Bankiers die Erhebung des Termingeschäftseinwandes gestattet, sofern den Gegenkontrahenten die Termingeschäftsfähigkeit fehlt. Diejenige Partei, die termingeschäftsfähig ist, sollte an das Geschäft auch gebunden sein. Das sog. Buketshopunwesen wird durch die verfehlte gesetzliche Regelung geradezu gezüchtet.

VII. Kriegsgesetzgebung. Die bei Kriegsausbruch laufenden Warentermingeschäfte wurden durch das Gesetz vom 8. August 1914 zwangsweise liquidiert. Durch die Verordnungen vom 25. Februar 1915 RGBl. 111 und 8. November 1917 RGBl. 1019 wurde alsdann im Interesse der Geheimhaltung der finanziellen Lage des Reiches die Veröffentlichung aller zahlenmäßigen Angaben über die im Effektenverkehr erzielten Preise untersagt. Dieses Verbot ist durch die Verordnung vom 5. August 1919 RGBl. 1366 wieder aufgehoben worden.

---

30. Abschnitt.

Bargeldloser Zahlungsverkehr.

Von Justizrat **Richard Meyer**,
Rechtsanwalt in Berlin.

Literatur:

Bendixen, Das Wesen des Geldes. 2. Aufl. München-Leipzig 1918. — Helfferich, Das Geld (2). — Huber, Geldtheorie und Bankverfassung, im Bank-Archiv. 16. Jahrg., S. 273ff. — Ernst Kahn, Gegen den Bargeldverkehr. Leipzig 1916. — Richard Meyer, Vorschläge zur gesetzgeberischen Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Berlin 1919. — „Begriff und Wesen des bargeldlosen Zahlungsverkehrs", im Bank-Archiv, 19. Jahrg., Nr. 11, S. 138. — „Zur Frage des qualitativen Unterschiedes zwischen Banknoten und Giroguthaben" im Bank-Archiv, 19. Jahrg., Nr. 16, S. 189. — Plenge, Von der Diskontpolitik zur Herrschaft über den Geldmarkt. Berlin 1913. — Otto Schöle, „Der bargeldlose Zahlungsverkehr als Organisationsproblem", in der Zeitschrift Der bargeldlose Zahlungsverkehr, Berlin 1919, Nr. 5 und 6. — Adolph Wagner, Sozialökonomische Theorie. Leipzig 1909.

1. Begriff und Wesen.

Nach dem heutigen Stande der Gesetzgebung müssen Zahlungen zur Erfüllung von Geldverbindlichkeiten auf Verlangen des Gläubigers in barem Geld, und zwar in der Zwangswährung, wozu seit dem Gesetz vom 1. Juni 1919 auch die Reichsbanknoten gehören, erfolgen. Daneben betrachtet der Verkehr auch sonstige vom Staat geschaffene Zahlungssurrogate, z. B. die Darlehnskassenscheine als bares Geld. Der bargeldlose Zahlungsverkehr ersetzt die Zahlung mit barem Gelde durch Annahme anderer verkehrsgebräuchlicher, nicht staatlicher Zahlungsmittel an Zahlungsstatt. Gegenstand der bargeldlosen Zahlung sind die Buchforderungen der Kunden gegen große, allgemein als sicher angesehene Geldinstitute, die sog. „Träger" des bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Hierzu gehören: die Reichsbank, die Post, die Banken, Sparkassen und eingetragenen Genossenschaften. In Betracht kommen aber auch die kleineren Bankgeschäfte, die man als bankähnliche

Geschäfte bezeichnet. Die „Mittel“ des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, welche zur Übertragung der Buchforderungen dienen, sind im wesentlichen der Scheck, die Giroüberweisung und die Skontration, d. h. die im Großen vorgenommene Verrechnung von Forderungen der Geldinstitute gegeneinander.

Das Wesen dieses Zahlungsverkehrs besteht darin, daß durch ihn die Pflicht des Staates zur Schöpfung des für die Abwicklung des geschäftlichen Verkehrs notwendigen Geldes beschränkt, ihre Erfüllung überhaupt erst in ausreichendem Maße ermöglicht wird. Denn wir werden sehen, daß es ohne Selbsthilfe des Verkehrs dem Staat kaum möglich sein würde, die sonst erforderliche Anzahl von staatlichen Geldzeichen zu schaffen.

Die Buchforderungen ersetzen geradezu staatliche Wertzeichen, wenn sie ihrer Bezeichnung nach auch natürlich an die staatliche Währung anknüpfen. Wer durch Scheck oder Banküberweisung eine Buchforderung seines Schuldners überwiesen erhält und annimmt, wird dadurch genau so wie durch bares Geld befriedigt. Die Buchforderungen sind in dieser Verwendung nach Bendixen tatsächlich eine besondere Art von Geld. Man spricht hierbei von „Giralgeld“, oder „Schreibgeld“ (Plenge) oder auch „Buchforderungsgeld“. Ihr wahrer Geldcharakter ergibt sich daraus, daß sie meist nicht zum Zweck der Einlösung in barem Gelde genommen, sondern häufig wieder zu Zahlungszwecken weitergegeben werden. Man kann sie als „unkörperliche“ Geldzeichen ansehen, sowie ja auch sonst Forderungen vom Juristen überhaupt als unkörperliche Sachen bezeichnet werden. Bargeldloser Zahlungsverkehr bedeutet also nichts anderes als Zahlung mit Buchforderungen an Stelle staatlicher Geldzeichen.

2. Zweck und Bedeutung dieses Zahlungsverkehrs.

a) Privatwirtschaftlich.

Seine Vorzüge auf diesem Gebiet sind durch die hierüber in den letzten Jahren besonders auf Veranlassung der Reichsbank betriebenen Propaganda in der Öffentlichkeit ziemlich allgemein bekannt. Sie lassen sich kurz folgendermaßen zusammenfassen. Gespart werden die Kosten der Aufbewahrung und Versendung baren Geldes. Überflüssig werden die zeitraubenden und die Gefahr des Verlustes mit sich bringenden „Manipulationen“ (Wagner) mit Geld, das Zahlen, Austragen, Rechnen, Abzählen, Quittieren. Vermieden werden Diebstahl und Unterschlagungen durch Angestellte. Von besonderer Bedeutung ist schließlich der Umstand, daß bares Geld in der Tasche keine Zinsen trägt, während die Guthaben der Kunden von Geldinstituten, abgesehen von der Reichsbank und den Postscheckämtern, allgemein verzinst zu werden pflegen.

b) Volkswirtschaftlich.

Die im Laufe des Krieges und noch mehr nach seiner Beendigung anwachsende Inflation mit Papiergeld erklärt es, daß sich die Fachliteratur sehr viel mit der Frage beschäftigt hat, ob der Ersatz dieses Geldes durch Giralgeld zur Eindämmung der preissteigernden Wirkung der großen Geldinflation geeignet sei. Nun bleibt schon an sich die Einwirkung des Geldes auf die Preisbewegung hinter dem Einfluß der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse zurück (Helfferich). Es liegt auf der Hand, daß die Verschiedenheit in der Verwendung der einzelnen Arten von Zahlungsmitteln von noch geringerer Bedeutung sein muß. So wird denn auch die Frage, ob es für die inflatorische Wirkung einen Unterschied mache, je nachdem dem Verkehr das Geld in Banknoten oder in giraler Form zur Verfügung gestellt werden, von den meisten Schriftstellern glatt verneint. Indessen ist die Frage wissenschaftlich noch nicht völlig geklärt. Insbesondere hat Huber auf die verschiedene, inflatorische Einwirkung der einzelnen Geldarten je nach ihrer Lebensdauer hingewiesen. Tatsächlich hat das Giralgeld gerade die Eigenschaft, nach häufig kurzem Bestande durch Verrechnung in sehr großen Mengen zu erlöschen. Indessen ist für die Höhe der Preise von der Geldseite her doch in erster Linie die allgemeine Kreditanspannung mit ihrem zwangsläufigen, nur als Folgeerscheinung anzusehenden Geldbedürfnis maßgebend. Nur in diesem Rahmen dürfte die Kurzlebigkeit des Giralgeldes von zwar nicht zu unterschätzender, aber immerhin sekundärer Bedeutung sein.

Gleichwohl liegt die fundamentale, volkswirtschaftliche Bedeutung des Giroverkehrs auf der Hand. Die Bedürfnisse des modernen Kreditverkehrs erfordern so gewaltige Summen Geldes, so viele Billionen Geldzeichen, daß die immer weiter zu fördernde Ausdehnung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs eine unbedingte Notwendigkeit ist, ganz abgesehen davon, daß durch ihn die Anschaffung und Aufbewahrung kostspieliger, wirtschaftlich nutzloser Gold- und Silbermengen erspart wird. Als eine besonders vorteilhafte volkswirtschaftliche Wirkung des Geldsurrogatwesens bezeichnet Wagner: „die Auslösung eines großen Teils des nationalen (Edelmetall-)Geldvorrats aus der bloßen Funktion eines körperlich gebrauchten Umlaufs-, Tausch- und Zahlmittels. und Hinüberführung dieses Teils des Geldfonds in die Funktion des Geldkapitals. damit in eine produktivere Verwendung.“ Das trifft natürlich auch für den Ersatz von Banknoten durch Giralgeld zu, und darin besteht gerade der Unterschied in der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieser Surrogate, der häufig einfach ganz geleugnet wird, und zwar nicht zum wenigsten jetzt in der Zeit des Wiederaufbaus. Auf die hierzu erforderliche Kapitalbeschaffung durch Vermehrung des kurzfristigen Bankkapitals und den bargeldlosen Zahlungsverkehr hat auch Plenge (Seite 351) hingewiesen. So besteht denn die volkswirtschaftliche Bedeutung dieses Verkehrs hauptsächlich in der Förderung der Kapitalsbildung und hierdurch der Produktion, von welcher allein wir heute noch die wirtschaftliche Wiederherstellung unseres so schwer geprüften Vaterlandes erhoffen können.

c) Finanzpolitisch.

Die vielfachen Angriffe gegen die Reichsbank, sie überschätze in inflatorischer Beziehung die Bedeutung des Giralgeldes, stoßen tatsächlich ins Leere. Diese Ansicht wurde von ihr niemals vertreten. Der Reichsbank war es, wenigstens im Kriege, bei ihren öffentlichen Kundgebungen zur Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs immer nur um die Dritteldeckung ihrer Noten mit Gold und das darauf basierende Vertrauen des Auslandes, die Verhinderung der Baissespekulation in deutscher Währung, die Dienstbarmachung des Geldes zur Kriegsfinanzierung zu tun (vgl. Erlaß des Reichsbankdirektoriums vom 14. 3. 18 [Nr. 4185] und die veröffentlichte Rede des Reichsbankpräsidenten vom 2. 5. 18). Zwar wird die Berechtigung der Ansicht über die valutarische Bedeutung der Notendeckung vielfach bestritten. „Andererseits hängt so ziemlich die ganze Welt noch an dem Glauben, daß zwischen Notenumlauf und der Höhe der metallischen Notendeckung eine den „inneren Wert“ der Valuta widerspiegelnde Beziehung bestände (Bendixen S. 87). In dieser jedenfalls realpolitischen Tatsache besteht die sehr wichtige finanzpolitische Bedeutung der Sache. Hinzu kommt noch die bessere steuerliche Kontrolle des bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Wie nun aber hier Privatwirtschaft, Volkswirtschaft und Finanzpolitik ineinandergreifen, kann an einem von Kahn (S. 4) gebrachten Beispiel ersehen werden. Danach wurde die schwere Kreditkrisis des Jahres 1907 durch den hohen Notenumlauf der Reichsbank verschärft, was eine Erhöhung des Diskontsatzes auf $7^1/_2$% erforderlich machte, nur um die Dritteldeckung der Reichsbanknoten zu erhalten. Eine bessere Entwicklung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs hätte die Diskonterhöhung ersetzen können.

3. Organisation und Fortbildung.

Die Organisation des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ist zunächst ohne bestimmten Plan durch das Verkehrsbedürfnis entwickelt worden. Vorbildlich hat auch hier wieder die Reichsbank durch Pflege des Giroverkehrs gewirkt. Das Erfordernis eines größeren, ständigen Guthabens in Verbindung mit dessen Unverzinslichkeit lassen aber ihren Verkehr nur für größere Zahlungen als geeignet erscheinen. Den Gegensatz hierzu bildet die Reichspost mit ihren zahlreichen Scheckämtern, welche nur ein allerdings auch unverzinsliches Mindestguthaben von 25 M. erfordert. Für das bemittelte Publikum in den Städten wirken die Großbanken mit ihren zahlreichen Depositenkassen und die Bankiers, während weniger bemittelte Kreise den Sparkassenverkehr vorziehen werden, auf dem Lande aber lassen sich die eingetragenen Genossenschaften die Pflege des bargeldlosen Zahlungsverkehrs angelegen sein. Da die Mitglieder der einzelnen Arten der Träger des bargeldlosen Zahlungsverkehrs miteinander und mit den anderen Arten durch Zentralen in

Verbindung stehen, so ist heute schon ein derartiger Zahlungsverkehr aller Bevölkerungskreise miteinander gewährleistet.

Zur Förderung dieses Verkehrs hat die Reichsbank eine besondere Organisation geschaffen. An der Spitze steht ihre Abteilung für bargeldlosen Zahlungsverkehr als Zentralstelle. In allen preußischen Provinzen und den Ländern befinden sich Landesstellen, welche in ihren Bezirken und den dazu gehörigen Städten nach Bedürfnis Ortsgruppen einrichten. Der Zweck dieser Organisation besteht darin, durch Propaganda, Vorträge, Schriften u. a. m. aufklärend und fördernd zu wirken und nach Möglichkeit auftauchende Gegensätze zwischen den einzelnen Arten der Geldinstitute auszugleichen. Auf allen diesen Gebieten gibt es noch sehr viel zu tun.

a) Gewöhnung der Bevölkerung.

Der bargeldlose Zahlungsverkehr ist ein Kind der kaufmännischen Buchführung und Gebräuche. In den Kreisen des Handels und der Industrie ist er zu Hause und unentbehrlich, daher sehr weit verbreitet, wenn auch hier noch manches zu wünschen übrigbleibt. In erster Linie kommt es aber darauf an, weitere Verkehrskreise an ihn anzuschließen und so große Kapitalien, die sonst untätig ruhen, der Volkswirtschaft zuzuführen. Hierzu ist die Propagandatätigkeit der Organisation der Reichsbank in erster Linie bestimmt.

Es ist erforderlich, das nicht kaufmännisch gebildete Publikum mit bargeldloser Zahlungsweise vertraut zu machen. Hiermit müßte man schon in der Schule beginnen. Schon die Kinder müssen mit der Buchführung, mit Schecks und Überweisungen vertraut gemacht werden. Liegt dies ja auch vor allem im steuerlichen Interesse. Denn erst dann, wenn auch der Privatmann wie der Kaufmann zu einer ordnungsmäßigen Buchführung angehalten werden kann, wird eine gerechte Erfassung aller Steuerquellen möglich sein. Ohne genaue Kenntnis dieser kaufmännischen Einrichtung aber wird auch eine restlose Durchführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs nicht möglich sein. Handelt es sich doch für die große Masse der Bevölkerung bei der Durchführung der Veredelung der Zahlungssitten darum, mit uralten Gewohnheiten zu brechen.

b) Gesetzgeberische Förderung.

Auch die Gesetzgebung wurzelt in ihren Zahlungsvorschriften auf veralteten Überlieferungen. Ohne Zustimmung des Gläubigers kann eine Geldschuld nur durch bare Zahlung getilgt werden. Das führt bei Verwendung der bargeldlosen Zahlungsmittel zu bedenklichen Rechtsunsicherheiten. Der Schuldner, welcher seinem Gläubiger Schecks oder Giroüberweisungen anbietet, weiß nicht, ob diese Art der Zahlung angenommen werden wird. Er kann auf diese Weise leicht in Zahlungsverzug geraten. Er setzt sich als Mieter der Gefahr der Exmission, als Hypothekenschuldner der Gefahr sofortiger Fälligkeit des gesamten Hypothekenkapitals aus, um einige besonders praktische Fälle anzuführen. Der Gläubiger wiederum läuft bis zur baren Einlösung oder Gutschrift Gefahr durch Pfändung des Bankguthabens seines Schuldners oder Konkurs um seine Befriedigung zu kommen. Hier hat eine Reform der Gesetzgebung einzusetzen. Es darf nicht mehr dem Belieben des Gläubigers überlassen bleiben, ob er bargeldlose Zahlung annehmen will oder nicht, wofür gar keine Veranlassung vorliegt, wenn diese so rechtzeitig angeboten wird, daß er bis zur Fälligkeit der Schuld erwarten darf, einen übergebenen Scheck zur Einlösung zu bringen oder rechtzeitig Gutschrift zu erhalten. Andererseits muß er gegen Zugriffe dritter Personen auf das zur Zahlung bestimmte Guthaben geschützt werden. Über diesen Punkt liegen schon eingehende Reformvorschläge vor, deren Erörterung hier zu weit führen würde. Das Ziel muß sein die Hingabe bargeldloser Zahlungsmittel mit der gleichen Schnelligkeit und Sicherheit wirken zu lassen, wie die Hingabe baren Geldes.

In Verbindung hiermit wird sich auch eine positive, gesetzliche Beschränkung des Barverkehrs ermöglichen lassen. Ein unabweisliches Bedürfnis für diesen besteht nur insoweit, als es sich um Geschäfte handelt, bei welchen Zug um Zug gegen Entgelt gezahlt wird. Hat aber der Gläubiger einmal Kredit gewährt, so liegt in Anbetracht der heutigen Entwicklung des Bankverkehrs für den Staat nicht die geringste Veranlassung vor, ihm Zahlung in barem Gelde zu gewährleisten. Er kann sehr wohl auf Befriedigung mittels Giralgeldes verwiesen werden. Da der Schuldner

an barer Zahlung noch weniger ein Interesse hat, so stände nichts im Wege, einer baren Zahlung von einer gewissen Höhe ab die Rechtsgültigkeit abzusprechen, wenn sie nicht Zug um Zug für die Gegenleistung erfolgt (vgl. Meyer S. 30ff.).

Hierdurch würde gleichzeitig ein indirekter Zwang zur Einrichtung eines Kontos auf alle Teile der Bevölkerung ausgeübt werden, da ohne ein solches Zahlungen auf Kreditgeschäfte nicht möglich sein würden. Die vielfach befürwortete Einführung eines direkten Kontozwanges erscheint nicht zweckmäßig, weil es an geeigneten Mitteln zu seiner Durchführung fehlen würde, auch die Benutzung des eingerichteten Kontos nicht erzwungen und kontrolliert werden kann.

c) Organisatorische Verbesserungen.

Die oben besprochene Beschränkung des Barverkehrs würde eine derartige große Steigerung der Arbeitslast und Kosten der für die Durchführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs bestimmten Institute zur Folge haben, daß mit Recht an ihrer sofortigen Durchführbarkeit gezweifelt werden könnte. Hierzu ist nach Schöle zunächst eine „Vereinheitlichung und Vereinfachung" der Zahlungstechnik erforderlich. Die Zusammenfassung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs in der Hand eines einzigen Verkehrsinstituts erscheint mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Geldinstitute kaum durchführbar. Schöle gibt aber eine sehr eingehende Darstellung über die Möglichkeiten, bei der Durchführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs an Arbeitskräften und Kosten zu sparen. Insbesondere empfiehlt er die Vereinheitlichung aller Formulare und eine sachgemäße Nachbildung des von den Amerikanischen Banken durchgeführten „Numerical-Transit Systems"; das die Ersetzung der Namen der Banken und Konten durch Zahlen und damit auch eine größere Verwendung von Schreib- und Rechenmaschinen ermöglicht. Die von ihm vorgeschlagenen Reformen dürften als fundamentale Voraussetzungen für die technische Durchführbarkeit eines restlosen Zahlungsverkehrs ohne Bargeld anzusehen sein.

Schließlich bedarf es keiner weiteren Ausführung, daß dieser ausschließlich auf Kredit aufgebaute Verkehr zu seiner Entwicklung die Wiederkehr geordneter und sicherer politischer Verhältnisse voraussetzt. Dann ist er aber geeignet, zu einem Wiederaufblühen der deutschen Volkswirtschaft wesentlich beizutragen.

31. Abschnitt.

Sparkassen.

Von Oberbürgermeister a. D. **Heinrich von Wagner**, Stuttgart.
Ehrendoktor der Staatswissenschaften und der Medizin.

Literatur:

Walther Altrock, Der landwirtschaftliche Kredit in Preußen. Teil 3. Öffentliche Sparkassen in Preußen. 1917. — Max Seidel und Johs. Pfitzner, Sparkassenwesen. Wiener staatswissenschaftliche Studien 1916, Bd. 13, Heft 3. — Schriften des Vereins für Sozialpolitik 1913, Bd. 137, Teil 1, 2, 3, 4. — Statistik der Sparkassen in Österreich, Jahrg. 1897, 1899, 1900, 1901, 1903. — Kuebel - Doeberitz, Sparkassenwesen in Preußen 1907. — Dr. Georg Barthelme, Das deutsche, insbesondere das preußische Sparkassenwesen. Berlin 1908. — Wagner, Der Giroverkehr der deutschen Sparkassen. Veit & Co., Leipzig 1916.

Schon im Altertum hat es Einrichtungen zur Hinterlegung von Ersparnissen minderbemittelter Personen gegeben; in der römischen Kaiserzeit haben für die Soldaten Gelegenheiten zur Aufbewahrung ihrer Ersparnisse in Soldatenkassen bestanden, und das Mittelalter weist Banken- und Geldwechsler auf, bei denen Gelder hinterlegt werden konnten. Jahrhunderte hindurch bildeten die zuerst in Italien entstandenen öffentlichen Pfandleihhäuser die Kreditanstalten der kleinen Leute. Die Errichtung von Spar- und Leihkassen, die im Zusammenhang mit einer Reform des Armenwesens stand, fällt in das zweite und letzte Drittel des 18. Jahrhunderts.

Aus dieser Zeit stammt eine große Zahl deutscher Sparkassen.

Auch in England, Schottland und Irland waren es armenpolizeiliche und humanitäre Gründe, welche zu Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts zur Gründung von Kinder- und Dienstbotensparkassen führten.

In Frankreich ist der Sparkassenfrage erst 1818 durch die Gründung der Sparkasse von Paris (Ordonnanz vom 29. Juli 1818) ernstlich näher getreten worden.

Einen besonderen Anstoß zur Gründung weiterer Sparkassen in Deutschland bildete die durch die Napoleonschen Kriege hervorgerufene Verarmung.

Diese im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts in Deutschland entstandenen Sparkassen sind zum größten Teil von Gemeinden, aber auch von gemeinnützigen Vereinen gegründet worden.

Eine stärkere Ausbreitung und Entwicklung haben die Sparkassen erst in den Jahren 1840 bis 1870 angenommen; ihre gewaltige volkswirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung haben sie speziell in Deutschland erst in den letzten fünf Jahrzehnten erlangt und während des letzten unseligen Krieges haben sie für das Deutsche Reich ein volkswirtschaftliches Rückgrat gebildet, wie es selbst die aufrichtigsten Freunde des deutschen Sparkassenwesens nicht für möglich gehalten hätten.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind die Grundlagen eines geordneten Staatswesens; sie sind vornehmlich in Deutschland, aber auch in Frankreich die Träger des Sparkassenwessens.

Es erscheint als ein müßiger Streit, ob die Sparkassen ihre ursprüngliche Aufgabe: „den Minderbemittelten Gelegenheit zur sicheren und zinsbringenden Anlegung von Ersparnissen und kleineren Vermögensbeständen zu geben“ überschreiten, wenn ein beträchtlicher Teil ihrer Einlagen aus den Kreisen der Vermöglichen stammt.

Der Wert des Geldes und damit der Begriff „vermöglich“ haben in der letzten Zeit eine vollständige Umbildung erfahren. Rentner mit einem Kapitalvermögen selbst von einigen Hunderttausend Mark, die bis vor kurzer Zeit als „wohlhabend“ bezeichnet worden sind, stehen in ihrem Einkommensverhältnissen, insbesondere wenn die Minderung ihres Kapitalvermögens durch den steuerlichen Aderlaß zum Vollzug gekommen sein wird, hinter vielen Arbeiterfamilien, die aus mehreren arbeitsfähigen Personen bestehen, weit zurück. Sollen solchen Leuten, die auf eine sichere verzinsliche Anlage ihres Vermögens ihre ganze Zukunft bauen müssen, die Türen zu den öffentlichen Sparkassen verschlossen sein? Entsteht nicht für die Sparkassen durch die Heranziehung dieser Bevölkerungskreise in der Regel erst die Möglichkeit, dem Einlagenzinsfuß für die Minderbemittelten eine angemessene Höhe zu schaffen?

Den Umfang der Entwicklung, welche das Sparkassenwesen im In- und Ausland in neuester Zeit genommen hat, zeigt die nachstehende Tabelle, die für das Ausland den Stand vom Jahre 1910 angibt und nur die Staaten mit mehr als einer Milliarde Sparkasseneinlagen aufführt:

	Zahl der Sparbücher	Einlagen Mill. Mark	Einlagen pro		Ein Buch kommt auf Einw.
			Kopf Mark	Buch Mark	
Österreich	4 262 108	5 138,4	180	1206	6,7
Einschließlich Postsparkasse	6 467 811	5 333,7	187	825	4,4
Ungarn (1909)	1 149 251	1 792,2	85	1559	18
Einschließlich Postsparkasse	1 925 221	1 883,9	90	978	11
Italien	2 261 227	1 941,7	56	859	15
Einschließlich Postsparkasse	7 704 917	3 378,3	97	438	4,5
Frankreich	8 283 000	3 186,1	81	385	4,8
Einschließlich Postsparkasse	14 068 035	4 571,0	116	325	2,8
Großbritannien	1 827 460	1 067,9	24	591	25
Einschließlich Postsparkasse	13 659 636	4 518,3	98	335	3,3
Rußland, Reichssparkasse	7 449 311	3 019,9	21	405	19
Schweiz (1908)	1 889 098	1 272,3	356	670	1,9
Schweden	1 560 317	909,9	165	583	3,5
Einschließlich Postsparkasse	2 117 654	961,9	174	454	2,6
Vereinigte Staaten von Amerika	9 142 908	17 087,9	186	1869	10
Australien	1 600 112	1 213,4	272	758	2,8
Deutschland	21 534 034	16 780,6	259	778	3,0

	In Deutschland Gesamtguthaben der Einleger	Sparkassen	Zahl der Sparstellen	Bücher
1875	1 869 Millionen			
1900	8 839 „	2 685	5 214	14 864
1901	9 552 „	2 715	5 358	15 432
1902	19 313 „	2 735	5 695	16 002
1903	11 091 „	2 792	5 894	16 613
1904	11 896 „	2 821	6 033	17 294
1905	12 675 „	2 843	6 284	17 948
1906	13 411 „	2 889	6 531	18 658
1907	13 921 „	2 956	6 896	19 291
1908	14 553 „	3 006	7 055	19 845
1909	15 672 „	3 039	7 186	20 617
1910	16 781 „	3 072	7 698	21 534
1911	17 822 „	3 104	8 044	22 350
1912	18 680 „	3 127	8 235	22 979
1913	19 689 „	3 133	8 425	23 872

Von ganz besonderem Interesse sind die Ergebnisse der deutschen Sparkassen von Beginn des Krieges an bis heute. Während in Frankreich nach einer am 15. Dezember 1914 von der „Münchner-Augsburger Abendzeitung" weiter gegebenen Mitteilung des „Temps" die Einlagen in den französischen Sparkassen vom 1. Januar bis 1. Juli 1914 um 25 Millionen Franken zugenommen, vom 1. Juli bis 30. November 1914 aber um rund 102 Millionen Franken abgenommen hatten, sind dieselben in Deutschland im Kriegshalbjahre 1914 um über 200 Millionen M. gestiegen.

Der Zugang an deutschen Sparkasseneinlagen betrug im Jahre

1915	ohne die Kriegsanleihezeichnung der Sparer	2 491 Millionen
1916	„ „ „ „ „	2 430 „
1917	„ „ „ „ „	4 060 „
1918	„ „ „ „ „	6 350 „
1919	„ „ „ „ „	4 650 „

Reusch schätzt — „Sparkasse" von 1919 S. 41 — den gesamten Einlagenbestand der deutschen Sparkassen: Ende 1917 auf 25 Milliarden, Ende 1918 auf 31 Milliarden. Die Zahl der Sparer hat sich im Jahre 1918 um 10% vermehrt. Nach derselben Quelle verhalten sich Ende Juli 1918 Sparkasseneinlagen und -guthaben in Deutschland gegenüber den uns feindlichen Ländern folgendermaßen:

Einlagen bei den Sparkassen

	in Deutschland	in Frankreich
1913	19,6 Milliarden	3,3 Milliarden
1917	24,0 „	3,0 „
Ende Juli 1918	28,0 „	3,1 „
Zunahme . .	42,9%	Abnahme 6,1%

Sparkassen-Guthaben auf den Kopf der Bevölkerung Ende Juli 1918

Deutschland	Ver. Staaten v. Nordamerika	England	Italien	Frankreich
411,7 M.	237,4 M.	108,2 M.	106,4 M.	81,0 M.

Freilich sind dies keine genauen Zahlen; sie beruhen auf Schätzung und wenn Lexis im Wörterbuch der Volkswirtschaft (1898 Bd. 2 S. 816) das deutsche Volksvermögen auf etwa 160 Milliarden angibt, so würde nahezu ein Fünftel desselben in den deutschen Sparkassen niedergelegt sein. Zieht man den heutigen Wert des deutschen Geldes, seine heutige Kaufkraft in Betracht, so ist der deutsche Volksreichtum, selbst wenn er seit 1918 beträchtlich gestiegen wäre, doch so gering, daß die während des Krieges und nach demselben aufgelaufenen, deutschen Schulden ihn übersteigen werden.

Darum muß der Sparsinn im deutschen Volk mit allen Mitteln gepflegt werden.

Kein Volksfreund, kein denkender, gewissenhafter Volkswirt darf heute mehr „von der verdammten Bedürfnislosigkeit der untern Klassen, die ein Hindernis der Kultur und der Entwicklung sind", wie Lassalle sagt, reden. Der Amerikaner Franklin predigt seinem Volk: „Jeder,

wer den Arbeitern sagt, daß sie durch andere Mittel als durch Fleiß und Sparsamkeit etwas erreichen können, ist ein Verführer des Volkes" und Gustav Schmoller entrüstet sich in seinem Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre über die Spargegner mit den Worten:

„es war knabenhafte Demagogie, dem Arbeiter von der Sparsamkeit abzuraten, weil die Bedürfnissteigerung stets wichtiger sei". Wenn in unserem Volke und zwar in allen seinen Schichten die Erkenntnis sich nicht Bahn bricht, daß nur gesteigerte Arbeitstätigkeit und Sparsamkeit uns vor dem Ruin bewahren können, sind wir dem letzteren rettungslos verfallen.

Nach der vorstehenden Darlegung haben die deutschen Sparkassen ihren Einlagenbestand bis Ende 1918 auf etwa 31 Milliarden gesteigert. Sie sind somit zum Sammelbecken eines sehr namhaften Teils des deutschen Volksvermögens, und im Kriege sehr wertvolle Stützen der deutschen Finanzkraft und Geldwirtschaft geworden. Diese Errungenschaften haben sie vorwiegend ihrer eigenen Geschicklichkeit, ihrer eigenen Tatkraft zu verdanken; in manchen deutschen Staaten mußten sie froh sein, wenn die Regierung sich für sie nicht als Hemmschuh erwiesen hat. Ihre Anpassungsfähigkeit an die fortschreitende wirtschaftliche Entwicklung haben sie durch manchfache im Interesse ihrer Einleger und der Förderung des Sparsinns gelegene neuzeitliche Einrichtungen bekundet, so haben die meisten Sparkassen den Zinsfuß für die Einlagen namhaft erhöht, die tägliche Verzinsung, die Heimsparkasse, das Abholungsverfahren, die Sparmarke, die Schulsparkasse, den Sparautomat, die Übertragbarkeit der Sparkasseneinlagen u. a. m. eingeführt und bei Rückzahlungen auf die Beobachtung der Kündigungsfrist in weitgehendem Maße verzichtet.

Auf dem Boden des deutschen Sparkassenwesens ist auch, obschon der preußische Finanzminister noch im Januar 1918 nur einen Überweisungsverkehr der Banken, namentlich der Reichsbank zu kennen schien, der ausgedehntere **bargeldlose Zahlungsverkehr** erstanden. Wohl ist das wirtschaftliche Übergewicht, das England jahrzehntelang dem europäischen Kontinent gegenüber besessen hat, nicht allein auf den vorbildlichen Stand seines Zahlungsverkehrs zurückzuführen, aber sicher ist, daß der niedere Diskontsatz, den es vor dem Kriege gehabt hat, vorzugsweise der eifrigen Pflege der bargeldlosen Zahlungsweise zu verdanken ist.

Mehr und mehr ist in Deutschland der Wechsel während des Krieges zurückgedrängt worden, dagegen übertrifft der Umsatz der Reichsbank im Giroverkehr vom Jahre 1915 denjenigen des Jahres 1913 um mehr als 100%.

Dieser Vorgang zeigt, daß ein Teil des deutschen Volkes ganz von selbst dem Überweisungsverkehr sich zuwendet.

Klar, einfach, billig und sicher muß die Zahlungsweise im deutschen Wirtschaftsleben sich vollziehen, nicht nur den Banken, dem Fabrikanten und Kaufmann darf der bargeldlose Zahlungsverkehr sich dienstbar erweisen, er muß zum Gemeingut des deutschen Volkes werden und in alle Adern desselben dringen. Dann aber wird er auch die deutsche Geld- und Kreditwirtschaft mehren und kräftigen und seine Kanäle dürfen nicht in einzelnen großen und größten Zentralbecken zusammenfließen und dort teilweise vertrocknen, sondern sie müssen dazu bestimmt sein, die ganze deutsche Volkswirtschaft bis in ihre kleinsten Wurzeln zu befruchten und zu stärken.

Auf Betreiben der besonders eifrigen Vorkämpfer dieses Gedankens, Dr. Eberle-Nosssen und Dr. Hetzer-Stettin (jetzt Frankfurt a. M.), ist 1910 für das Königreich Sachsen, 1912 für die Provinz Pommern, ein **Giroverband** gegründet worden. Diesem Vorgang folgten: Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Schlesien, Posen, Sachsen-Thüringen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Hannover, Hessen-Nassau, Rheinprovinz, Westfalen, Bayern, Württemberg, Baden, Hessen und Elsaß-Lothringen. Alle diese Verbände haben sich am 26. Oktober 1916 in Berlin zu einem Zentralverband zusammengeschlossen.

Das Eis ist gebrochen, mitten im Krieg ist im wirtschaftlichen Leben des deutschen Volkes ein vielverheißender, keimender und sprossender Frühling erwacht; die deutschen Sparkassen sind an die große volkswirtschaftliche Aufgabe der Durchführung der bargeldlosen Zahlung mit klarem Blick und sicherer Entschlossenheit herangetreten und ihre Kundschaft, der Mittelstand, der Beamte, der Handwerker und Arbeiter soll nicht länger der einfachsten, billigsten und bequemsten Zahlungsweise entraten. Und wenn Ordnung, Ruhe und Verstand wieder in den deutschen Gauen Einzug gehalten haben werden, den Handwerkern am Schraubstock lohnender Verdienst

erblüht, der Bauer freudig wieder die Pflugschar führt und neue Heimatstätten für unser heldenhaftes Volk sich erheben, dann sollen die deutschen Giroverbände mit ihren Geldmitteln dazu beitragen, daß unser deutsches Vaterland sich überall wohnlich einzurichten vermag, nicht nur in den großen Menschensammelpunkten, sondern auch im Dorf und Städtchen.

In welchem Maße der Deutsche Zentral-Giroverband, sowie seine Giro-Unterverbände, deren Teilnehmer sich aus allen Bevölkerungsklassen zusammensetzen, ihrer Aufgabe: „innerhalb ihres Tätigkeitsgebiets den Geldausgleich sowie die Pflege des kommunalen Geld- und Kreditwesens zu fördern“ gerecht geworden sind, zeigen nachstehende Zahlen:

Gesamtumsatz auf einer Seite des Hauptbuches:

Verband	Jahr	Umsatz
Deutscher Zentralgiroverband	1918:	6 600 000 000
	1919:	20 300 000 000
Giroverband Baden	1918:	265 120 633
	1919:	1 114 086 885
„ Bayern	1917:	308 857 606
	1918:	1 507 649 000
„ Brandenburg . .	1916:	1 226 400 000
	1917:	6 331 700 000
„ Hannover . . .	1915:	847 925 000
	1916:	2 776 242 000
	1917:	7 173 237 000
	1918:	9 272 417 000
	1919:	7 688 651 000
„ Ost- u. Westpreußen	1919:	3 648 800 000
„ Pommern. . . .	1916:	185 600 000
	1917:	723 800 000
	1918:	1 556 800 000
	1919:	4 388 300 000
„ Posen	1917:	246 000 000
	1918:	1 116 000 000
Giroverband Sachsen	1909:	48 481 000
	1910:	106 402 000
	1911:	134 299 000
	1912:	166 551 000
	1913:	201 599 000
	1914:	212 477 000
	1915:	304 055 000
	1916:	479 617 000
	1917:	1 015 498 000
	1918:	2 368 946 000
„ Sachs.-Thürigen-Anh.	1918:	2 446 000 000
	1919:	6 136 000 000
„ Schlesien (Breslau)	1917:	772 000 000
	1918:	2 836 000 000
	1919:	5 506 000 000
„ Schleswig-Holstein	1918:	277 000 000
	1919:	1 600 000 000
„ Württemberg . .	1917:	962 000 000
	1918:	2 720 000 000
	1919:	7 300 000 000

Die vorstehende Darstellung zeigt, daß es in Deutschland noch starke Kräfte gibt, um die so schwer ins Wanken gekommenen Grundsäulen seines wirtschaftlichen Lebens wieder zu befestigen. Wird die Erkenntnis des deutschen Volkes von der Notwendigkeit des Sparens und Arbeitens neue und tiefe Wurzeln schlagen, wird zwischen Sparkassen und Sparern in einer im Interesse der Förderung der Ernährungs-, Land- und Siedlungsfrage gemeinsam zu betätigenden Arbeit ein neues festes Band geschlungen, dann mag es aus den Niederungen, deren Luft ihm heute fast den Atem raubt, vielleicht doch noch empor steigen ans Licht wirklicher Freiheit und wahren, sicheren Fortschritts.

---

32. Abschnitt.

Versicherungspolitik.

Von Prof. Dr. phil. et jur. **Alfred Manes**, Berlin.

Literatur:

Artikel „Politik“, „Staatsaufsicht“, „Vertragsrecht“, „Unterricht“, „Besteuerung“ in dem von Manes herausgegebenen Versicherungslexikon nebst Ergänzungsband, Tübingen 1908 und 1913. Hier auch weitere ausführliche Literaturangaben.

Bis ins zweite Drittel des 19. Jahrhunderts hinein hat sich eine Versicherungspolitik nur gelegentlich und dann fast ausnahmslos gegenüber einzelnen Versicherungszweigen und einzelnen Erscheinungen im Versicherungswesen betätigt, häufig genug lediglich prohibitiv. Für die Versicherungspolitik der Gegenwart ist es charakteristisch, daß sie die gesamte Versicherung

oder wenigstens den größten Teil der Versicherungszweige betrifft. Beschränkt man die Darstellung der Versicherungspolitik auf das heutige Deutschland, so läßt sich nach Ausschaltung der Versicherungs-Sozialpolitik, über welche in diesem Handbuch eine Reihe besonderer Aufsätze zu finden ist (vgl. die Abhandlungen Arbeiterversicherung, Angestelltenversicherung usw.) folgende Übersicht geben:

1. Versicherungsgewerbepolitik.
2. Versicherungszivilrechtspolitik.
3. Versicherungskriminalpolitik.
4. Versicherungsfinanzpolitik.
5. Versicherungsunterrichtspolitik.

Die beiden erstgenannten Unterarten unterscheiden sich von den drei anderen dadurch, daß hier besondere Gesetze in Betracht kommen, die allein und ausschließlich für die Versicherung gegeben worden sind, während es bei den anderen Unterarten allgemeine Gesetze sind, innerhalb deren die Versicherung nur eine meist untergeordnete Rolle spielt.

Durch die Versicherungsgewerbepolitik übt der Staat eine besondere Einwirkung auf den Versicherungsgewerbebetrieb aus. Diese Staatsbetätigung, die im Gegensatz zur Gewerbefreiheit steht, zeigt sich in Form des Publizitätssystems (Anordnung einer öffentlichen Rechnungslegung), des Systems der Normativbestimmungen (Schutz durch Zwang zur Erfüllung formaler Vorschriften über Gründungskapital, Kaution und dgl.), oder des Systems der materiellen Staatsaufsicht mit Konzession. Das letzte System ist das herrschende nicht nur in Deutschland, woselbst es durch das Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901 eingeführt worden ist.

Dieses Gesetz und das von ihm vertretene System regelt gewerbe- und wirtschaftspolitische Fragen: die Voraussetzungen, unter denen Versicherungsgeschäfte in Deutschland, sei es von inländischen, sei es von ausländischen Unternehmungen betrieben werden dürfen, und die Bedingungen in bezug auf Verfassung sowie finanzielle und technische Unterlagen, wobei dem Gesetzgeber das Ziel vorschwebt, die Unternehmungen vertrauenswürdig und gemeinnützig zu erhalten. Es finden sich ferner Vorschriften über die Verwaltung des Vermögens, die Art der Rechnungslegung. Vor allem ist die Organisation der Behörden, denen die Überwachung obliegt, in dem Gesetz normiert; es wurde ein Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung geschaffen, dem die dem Gesetz unterstehenden Privatversicherungsunternehmungen Rechenschaft schuldig sind. Die Aufsicht betätigt sich nicht lediglich in formaler Form, vielmehr soll sie, wie die Begründung des Gesetzes ausführt, durch Prüfungen und Entscheidungen materieller Art das Entstehen solcher Anstalten hindern, welche von vornherein des Vertrauens unwürdig erscheinen, bei allen zugelassenen Anstalten fortlaufend den gesamten Geschäftsbetrieb im Auge behalten, und darüber wachen, daß von dem genehmigten Geschäftsplan nicht abgewichen wird, in der Geschäftsführung nicht Mißbräuche Platz greifen. Die etwa erforderliche Umgestaltung der Geschäftsgrundlagen zur Erhaltung des Bestandes und der Leistungsfähigkeit einer Unternehmung kann die Aufsichtsbehörde ebenso durchsetzen, wie erforderlichenfalls die Konkurseröffnung oder Geschäftsabwicklung. Die Behörde ist also mit weitestgehenden Befugnissen ausgestattet; sie kann im Notfall den Geschäftsbetrieb einer Unternehmung untersagen, wenn diese sich dauernd Zuwiderhandlungen zu Schulden kommen läßt. Dem Amt zur Seite steht ein aus Sachverständigen, vorwiegend Versicherungsdirektoren gebildeter Beirat. Neben der Reichsbehörde kommen als Aufsichtsinstanz auch Landesbehörden in Frage, soweit es sich um Unternehmungen handelt, deren Betrieb über ein einzelnes Land nicht hinausgeht. Doch haben einzelne Länder auf dieses Aufsichtsrecht zugunsten des Reichsamts verzichtet, Unzweifelhaft haben das Gesetz und die Aufsichtsbehörde sich bewährt und mit dazu beigetragen, dem deutschen Versicherungswesen das Ansehen und Vertrauen, welches dieses allenthalben genießt, zu erhalten und zu fördern. Besondere Vorschriften enthält das Gesetz wegen der hohen hier in Betracht kommenden Geldsummen für die Lebensversicherung, die Anlegung ihrer Prämienreserven und dgl. mehr.

Das geschilderte Aufsichtsgesetz beschränkt sich auf die privaten Versicherungsunternehmungen, umfaßt also nicht die in Deutschland gleichfalls weit verbreiteten öffentlich-recht-

lichen Anstalten namentlich auf dem Gebiet der Feuerversicherung. Diese unterstehen Landesgesetzen, deren Inhalt im wesentlichen dem des Reichsaufsichtsgesetzes entspricht. Zu erwähnen ist insbesondere das preußische Gesetz betr. die öffentlichen Feuerversicherungsanstalten vom 25. Juli 1910.

Zum Gebiet der Versicherungsgewerbepolitik kann das Sozialisierungsproblem gerechnet werden, so weit es sich dabei um Versicherungsunternehmungen handelt. Auch die von den Volksbeauftragten eingesetzte deutsche Sozialisierungskommission hat die Frage einer Sozialisierung der Versicherung in Deutschland sogleich in Erwägung gezogen, ohne daß es zu praktischen Vorschlägen gekommen wäre. Hier herrscht das Bestreben zu sozialisieren, um zu verbilligen und zu verbessern, während das Reichsfinanzministerium an eine Sozialisierung oder vielmehr Verstaatlichung gedacht hat, um die Versicherung fiskalisch auszunutzen, also zu verteuern. Bei einem Versuch, aus den Erfahrungen aller in irgendeinem Land vorhandenen Staatsbetriebe ein generelles Schlußurteil herauszukristallisieren, läßt sich etwa folgendes feststellen (was ich in meinem Buch: Versicherungsstaatsbetrieb im Ausland, Berlin 1920, 3. Auflage näher behandelt habe):

1. Die im freien Wettbewerb mit Privatgesellschaften tätigen Staatsbetriebe haben höchstens mittelmäßige Erfolge aufzuweisen gehabt, nur ganz ausnahmsweise aber die Privatbetriebe in einer für die Volksgesamtheit feststellbaren günstigen Weise übertroffen.
2. Staatliche Monopolanstalten, bei denen lediglich auf Grundlage der Freiwilligkeit Versicherungen abgeschlossen werden, scheinen vermutlich infolge Wegfalls des Wettbewerbs volkswirtschaftlich noch weniger günstige Ergebnisse aufzuweisen, als die zuerst genannten Staatsbetriebe.
3. Wo man sich dazu entschließen konnte, staatliche Monopolanstalten zu errichten, bei welchen die Bevölkerung Versicherung zu nehmen gezwungen wurde, sind die Erfahrungen, soweit es sich um Immobiliarfeuerversicherung handelt, zum Teil günstige gewesen, während die Erfahrungen in allen anderen Zweigen meistens schwankend, größtenteils ungünstig sind.

Hieraus könnte man wohl die Lehre ziehen, daß, wenn man nicht in der Lage oder bereit ist, den Versicherungzwang durchzuführen, man von der Verstaatlichung eines Zweiges der Versicherung unter allen Umständen Abstand nehmen soll.

Regelt die Versicherungsgewerbepolitik das Verhältnis des Staates zu den Unternehmungen, so betrifft die Versicherungszivilrechtspolitik die Regelung des Verhältnisses zwischen Versicherungsunternehmungen und dem Publikum, so weit es von der Versicherung durch Vertragsabschluß Gebrauch macht. Während Staatsaufsichtsgesetze in fast allen wichtigen Ländern vorhanden sind, gibt es Kodifikationen des Versicherungsvertragsrechts nur in ganz wenigen Ländern außerhalb Deutschlands. Hier herrscht das Reichsgesetz über den Versicherungsvertrag vom 30. Mai 1908. Daß dieses Gesetz dem Schutze der Versicherten dient, geht vor allem aus den in ihm enthaltenen zwingenden Bestimmungen hervor, die zu Ungunsten der Versicherten nicht abgeändert werden dürfen. Der Gesetzgeber hat also hier, wie bei dem Aufsichtsgesetz, die Auffassung, daß die Versicherten wirtschaftlich zu schwach oder geschäftlich und technisch zu unerfahren sind, um ihre Interessen allein wahrzunehmen. Hierin liegt auch die Erklärung dafür, daß solche Versicherungszweige weder von jenem, noch von diesem Gesetz erfaßt werden, bei welchen es sich um ebenbürtige Vertragsparteien handelt, wie es bei der Rückversicherung der Fall ist, wo sich nur Versicherungsunternehmungen gegenüber stehen. Aus ähnlichen Gründen wird auch die Seeversicherung von beiden Gesetzen unberührt gelassen, so daß hier nur das nachgiebige Recht des Handelsgesetzbuches gilt. In einem allgemeinen Teil regelt das Vertragsgesetz bei sämtlichen oder wenigstens bei den meisten Versicherungszweigen auftauchende Probleme. In einem besonderen Teil werden die wichtigsten Zweige einzeln geregelt. Beispielsweise nimmt das Gesetz Stellung zur Anzeigepflicht des Versicherungsnehmers, zur Prämienzahlung, zur Frage der Unter,- Über- und Doppelversicherung, zur Verjährung, dem Gerichtsstand, der Kündigung, der Abtretung von Ansprüchen u. v. a.

Seit die deutsche Versicherungspolitik durch das Aufsichts- und das Vertragsgesetz eingegriffen hat, kann man die in Deutschland herrschenden Versicherungspolicen fast aller Zweige geradezu als staatlich vorgeschriebene Formulare bezeichnen, ohne daß etwa der Beweis geführt werden könnte, die deutsche Versicherung habe hierunter an Ausdehnungs- oder Anpassungsfähigkeit gelitten. Es sind also, trotz jener weitgehenden Regelung, nicht die richtigen Grenzen eines Staatseingriffes in die private Betätigung überschritten worden.

Was die Versicherungskriminalpolitik betrifft, so beschränkt sich diese im wesentlichen auf die Erfassung des Versicherungsbetrugs innerhalb der Strafgesetzbücher. Das deutsche Strafgesetzbuch gehört zur Gruppe derjenigen Gesetzbücher, die nicht einen allgemeinen Begriff des Versicherungsbetrugs kennen, sondern die nur die an einer Feuer- oder Seeversicherungsanstalt begangenen Betrugshandlungen durch Brandstiftung oder Sinkenmachen versicherter Gegenstände als qualifiziertes Delikt ahnden. Daneben spielt heute freilich in nur untergeordnetem Umfange die strafbare Überversicherung eine Rolle. Eine Reihe von Strafbestimmungen richten sich gegen die leitenden Persönlichkeiten der Versicherungsunternehmungen, und sind im oben schon erwähnten Aufsichtsgesetz enthalten.

Die Versicherungsfinanzpolitik beschäftigt sich mit dem Problem der steuerlichen Erfassung der Versicherungsunternehmungen, bzw. der Versicherungsvorgänge. Daß dabei das Interesse des Fiskus und das Interesse der Versicherungsträger wie der Versicherungsnehmer kollidiert, bedarf kaum besonderer Hervorhebung. Bei den hier in Betracht kommenden Gesetzen ist zu unterscheiden zwischen allgemeinen Steuergesetzen, beispielsweise Einkommen- oder Gewerbesteuergesetzen, durch die, wie alle übrigen Unternehmungen, auch die Versicherungsunternehmungen betroffen werden, und Sondersteuergesetzen für die Versicherung. Als eine Steuer letzterer Art haben die Abgaben zu gelten, die als Beitrag zu den Kosten der Reichsaufsicht erhoben werden, wie Beiträge der Anstalten für das Feuerlöschwesen. Aber auch besondere Begünstigungen erfahren wenigstens gewisse Arten von Versicherungen in der Steuergesetzgebung. Dies trifft vor allem zu für die Einkommensteuergesetze. Auch das neue Reichseinkommensteuergesetz gestattet, bis zu einem gewissen Betrag die Ausgaben für Lebensversicherung von dem zu versteuernden Einkommen in Abzug zu bringen.

Eine Versicherungsunterrichtspolitik gibt es in Deutschland seit dem Jahre 1905. Damals wurde mit der Errichtung eines Seminars für Versicherungswissenschaft an der Universität Göttingen der erste Schritt auf diesem Gebiet getan. Gegenwärtig gibt es Seminare nach dem Göttinger Vorbild an den Universitäten München, Würzburg, Erlangen, Freiburg, Frankfurt a. M., Hamburg, Köln und Gießen. An allen diesen Seminaren werden Diplomprüfungen für Versicherungsverständige abgehalten, deren Bestehen aber keinerlei Anrecht auf Anstellung bietet. Umfassender noch als an den Universitäten wird das Versicherungswesen an den Handelshochschulen Berlin, Leipzig, Mannheim und München gelesen. Auch an einzelnen Technischen Hochschulen finden sich Lehrstühle für Versicherungswesen, so in Aachen und Dresden.

Wie das Versicherungsgeschäft einen internationalen Charakter trägt, neigt auch die Versicherungspolitik in wichtigen Teilen zur Internationalisierung, zur Herbeiführung übereinstimmender oder wenigstens ähnlicher Normen in den verschiedenen Gesetzgebungen. Vornehmlich gilt dies für die Staatsaufsicht wenigstens in bezug auf statistische und sonstige Nachweisungen, die von den international tätigen Gesellschaften gefordert werden. Doch haben die schon vor längerer Zeit aufgetauchten Bestrebungen, eine Art mitteleuropäisches Einheitsaufsichtsrecht durchzuführen, noch zu keinem greifbaren Erfolge geführt.

Siebentes Hauptstück.

Die Sozialisierung von Betrieben.

33. Abschnitt.

Staats- und Privatbetrieb. Vorteile und Nachteile. — Gemeinwirtschaftlicher Betrieb.

Von Dr. **Robert Wilbrandt,**
o. Professor der Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen.

Literatur:

Im Hintergrund der folgenden Ausführungen stehen — abgesehen von den im Text genannten Büchern — die folgenden Schriften des Verfassers: 1. Karl Marx (Teubner, Aus Natur und Geisteswelt); 2. Sozialismus (Diederichs, Jena); 3. Ökonomie (Ideen zu einer Philosophie und Soziologie der Wirtschaft, Mohr, Tübingen); ferner die Dissertation von F e l i x W e i l, Sozialisierung, Versuch einer begrifflichen Grundlegung nebst Kritik der Sozialisierungspläne; daselbst eine Gesamtübersicht über die bereits in die Hunderte von Titeln gehende Literatur.

Die Sozialisierung von Betrieben, von der zunächst ganz allgemein, dann in näherem Eingehen auf Tagesfragen zu handeln sein wird, ist bis vor kurzem als Verstaatlichung aufgefaßt worden. Von der Marxistischen Doktrin nahegelegt, niemals korrigiert und daher in den Köpfen der älteren Generation unausrottbar, hat diese Auffassung der Kritik Tür und Tor geöffnet. Denn was ist leichter durch Kritik zu vernichten als die Idee der Verstaatlichung des Wirtschaftslebens? Ist doch der Staat der denkbar ungeeignetste Betriebsleiter. Hat doch der Staatsbetrieb, vom Merkantilismus gepflegt, das Schicksal dieser ganzen Leitung des Wirtschaftslebens durch den Staat geteilt: überwunden zu werden von dem siegreich emporkommenden, allmählich dem staatlichen Gängelband entwachsenden, zuletzt dem Staatsbetrieb weit überlegenen Privatbetrieb.

Allerdings, es erfolgte ein Rückschlag auf die vom Liberalismus festgestellte und verherrlichte Entwicklung zum Privatbetrieb. Die Schäden entfesselter Privatwirtschaft sind von einer doppelten Antikritik begleitet gewesen: von einer sozialkonservativen, die zurückverlangte zum allein das Gesamtwohl vertretenden Staat, und von der sozialrevolutionären, die vorwärtsdrängte über die Privatwirtschaft hinaus zu einer Gemeinwirtschaft, die sich eines demokratisierten Staats als ihres Organs bedienen sollte.

Als hervorragender Verfechter des Staatsbetriebs im sozialkonservativen Sinne sei Adolf Wagner genannt, der als konservativer Abgeordneter für die Eisenbahnverstaatlichung wirkte. Als klassischer Vorkämpfer des sich befreienden Proletariats, das durch eine auf das Wirtschaftsleben sich erstreckende oder soziale Demokratie mittels der Staatsgewalt, die es zu erobern gelte,

das Wirtschaftsleben sozialistisch umgestalten solle, ist Marx bekannt. Aus beidem, im Grund so verschieden gedacht, ist die Gesamtstimmung erwachsen, die den Verein für Sozialpolitik, unter Schmollers Führung, erfüllt hat.

Zum Staat zurück, so schien es, so mußte es der älteren Generation erscheinen, wandte sich der Zeitgeist. Ein einfaches Hin- und Herpendeln, so konnte man meinen. Doch das ist oberflächlich gedacht. Der Sinn des „Staats" ist nicht immer derselbe. Der Staat ist nicht nur wiedergekehrt; er hat sich gewandelt. Was jetzt da eingreift, was jetzt herbeigerufen wird, ist nicht mehr der Herrscher, es ist der Diener, der Auftragnehmer im Auftrag des ganzen Volkes, das anteilsberechtigt eine große Genossenschaft bildet: der Sozialismus, der ihn ruft, der alles verstaatlichen möchte, nimmt die Staatsgewalt in seine Hände, und eine Gemeinwirtschaft, mit Gemeineigentum für alle, bedient sich der Zwangsgewalt, um sich durchzusetzen. So ist es durchaus nicht nur Rückkehr zum Zwang, sondern dessen Neuerfüllung mit ganz anderem Inhalt, was die Rückkehr der Volkswirtschaft in die Hände des Staates charakterisiert; ja der Fortschritt zu einer neuen, höheren, schwierigeren Form der Wirtschaft, der Gemeinwirtschaft eben, ist auf allen Gebieten so entscheidend, daß Sozialpolitik und Sozialismus von einfacher Rückkehr zum Merkantilismus unendlich entfernt sind. Das wird nur zu häufig übersehen. Und jedes Verständnis für unsere heutige Stellung zu Staat und Volkswirtschaft ist damit verhindert. Wir stehen nicht, wie Schmoller und Wagner, dem Staat als dem wiedererkannten Freund mit überschwänglicher Liebe, sondern dem Januskopf des Staats mit gemischten Gefühlen gegenüber: dem in die Vergangenheit gewandten Herrschergesicht mit historischem Verständnis, doch nicht mit Unterwürfigkeit, dem in die Zukunft schauenden Antlitz des Organisators kommender Gemeinwirtschaft mit Ungeduld, mit Zuversicht, aber nicht mit der Fetischanbetung für den Staat, sondern mit dem Bewußtsein, daß der Staat eine, doch nicht die einzige Möglichkeit für die Vergenossenschaftung der Volkswirtschaft ist.

Ja kaum noch als Möglichkeit — eine unter vielen — wird von der heutigen, an die Aufgabe herantretenden Sozialisierungspraxis der Staatsbetrieb anerkannt. Zwar ist seine Leistung in Schutz zu nehmen gegen eine einseitig, ja tendenziös ihn herabziehende Verkennung seines Wirkens. Er hat nicht nur in Eisenbahn und Post, überhaupt im Verkehrswesen, soweit einfache Verwaltung das Wesen der Aufgabe ist, sich so bewährt, daß niemand daran denkt, ihn da wieder aufzuheben. Er hat darüber hinaus selbst in Österreich, also im Land der verrufensten Bureaukratie, im Tabakmonopol eine selbst in Deutschland konkurrenzfähige Fabrikation, vor allem von Zigaretten, ganz im Gegensatz zum liberalen Spott zustandegebracht; ja er hat im K. K. Österreichischen Zentralspitzenkurs eine Zusammenfassung, Hebung und privatwirtschaftlich geschickt sich anpassende Exportorganisation der Spitzenindustrie geschaffen. Und wer etwa die Kaiserlich Deutsche Werft in Tsingtau sah, der weiß, was eine relativ frei schaltende Persönlichkeit auch im Staatsbetrieb zu leisten vermochte. Auch die übertrieben und ungerecht aufgebauschten Anklagen gegen den preußischen Staatskohlenbergbau sind durch die eingehende Enquete der Sozialisierungskommission korrigiert worden. Aber alles das hindert nicht, daß, von Schäffle, van der Velde und anderen angebahnt, vom „Gildensozialismus" in England populär gemacht, sich neben der Idee des Staatsbetriebs die des wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpers allmählich durchsetzt, ja für den reinen Staatsbetrieb kaum noch Platz läßt. Soweit nicht Kommune und Genossenschaft, als die näherliegenden, aber nicht immer ausreichenden Organe der Gemeinwirtschaft, durch Kommunal- und Genossenschaftssozialismus den Staatssozialismus verdrängen, tut es jetzt die Idee der „Gilde", des Zwangssyndikats, des „sozialistischen Trusts", kurz eines Selbstverwaltungskörpers, der zwar den Staat als Besitzer, aber keinesfalls als Betriebsleiter über sich duldet.

Die von Rathenau, dann von Möllendorf und Wissell in verschiedener Ausgestaltung empfohlene Bildung von staatlich zusammengefaßten, doch nicht den Staatsbetrieb bedeutenden Selbstverwaltungskörpern, durch Otto Bauer im Sozialisierungsprogramm der österreichischen Sozialdemokraten wirksam gemacht und von der Sozialisierungskommission verwertet, hat die einfache Verstaatlichung überwunden. Was jetzt allein noch als auf der Höhe des modern sozialistischen Denkens — und die letzten Jahre haben da viel gewandelt — gelten kann, ist der gemeinwirtschaftliche Betrieb. Darunter ist nun nicht Staatsbetrieb, sondern eine Organisation zu verstehen, die das gemeinwirtschaftliche Prinzip, die Einstellung auf den gemeinsamen Vorteil aller,

unter Umwandlung des Privateigentums in irgendeine Form des Gemein- oder Gesamteigentums, oder auch in anderer Rechtsform, zur Grundlage hat. In diesem Sinne ist vor allem von der Berliner Sozialisierungskommission gearbeitet worden.

Die erste Sozialisierungskommission, die von der Reichsregierung im Revolutionswinter 1918—19 zur Vorbereitung der Sozialisierung von Betrieben eingesetzt worden war, hat sich bekanntlich gezwungen gesehen, zurückzutreten. Sie hat sich vor Erledigung ihrer Aufgabe aufgelöst. Über die Gründe dieses vorzeitigen Endes zu sprechen, ist hier nicht der Ort. Nur so viel: an innerer Uneinigkeit ist sie nicht gescheitert. Und der Kernpunkt, in dem die Kommission keinerlei Meinungsverschiedenheit kannte, war die Ablehnung des Verstaatlichungsgedankens.

Der vorläufige Bericht der Sozialisierungskommission über die Frage der Sozialisierung des Kohlenbergbaues (R. v. Deckers Verlag, Berdin SW 19) sagt: „Ein naheliegender Gedanke ist natürlich, den gesamten Kohlenbergbau und den Absatz seiner Produkte zu verstaatlichen. Die Kommission ist jedoch einhellig der Überzeugung, daß die gegenwärtige Organisation des Staatsbergbaus den wirtschaftlichen Bedürfnissen nicht entspreche und einer Erweiterung des Einflusses der Gesamtheit eine völlige Umgestaltung dieser Verhältnisse vorauszugehen habe. Wenn auch die Frage der größeren Arbeitsleistung des Arbeiters im gegenwärtigen Staats- und Privatbergbau von der Kommission mit einem non liquet beantwortet wird, ist sie doch einstimmig der Auffassung, daß die ganze Behördenorganisation, die Anstellungs-, Avancements- und Gehaltsverhältnisse, das Etat- und Rechnungswesen, kurz die gesamte Einordnung in den normalen Staatsbetrieb mit seiner bureaukratischen Auffassung schwere Hindernisse für eine wirtschaftliche Ausnutzung der Bergwerke bedeutet. Jegliche Ausdehnung des staatlichen Betriebes ist unökonomisch und daher abzulehnen, solange nicht die völlige Loslösung dieser wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates von seiner politischen und verwaltungsmäßigen, solange nicht der Bruch mit den bureaukratischen Traditionen in den wirtschaftlichen Betrieben des Staates erfolgt. Die Verhandlungen der Kommission haben neben allen Vorzügen der staatlichen Bergwerksverwaltung derartig eklatante Beispiele für die Unzulänglichkeit dieses langsamen Staatsorganismus ergeben, daß ein Zweifel an der Notwendigkeit einer völligen Umgestaltung schon bei dem gegenwärtigen Umfang des Staatsbergbaus überhaupt nicht bestehen kann. Überhäufung der qualifizierten Beamten mit Kleinarbeit, unzweckmäßiger Wechsel der Stellen, absolut sehr geringe, im Verhältnis zur Privatindustrie direkt lächerliche Besoldung, Einengung der freien Betätigungsmöglichkeit, weitgehender Mangel an Verantwortungsfreudigkeit in finanziellen Fragen, vervielfachtes Vorgesetztenverhältnis bis herauf zur Abhängigkeit vom Parlament, jahrelanges Verhandeln über Fragen, die in der Privatindustrie in wenigen Stunden entschieden werden, kurz in allem Kontrolle über Kontrolle statt Vertrauen und Anreiz zum selbständigen Handeln, das sind die Kennzeichen dieser Organisation, in der selbst die Tüchtigsten und finanziell uninteressiertesten, soweit sie dort verbleiben, nur mit größter Einschränkung einen befriedigenden Wirkungskreis finden und in die selbst der Ehrgeiz und das Pflichtgefühl preußischen Beamtentums, trotz der ständigen Vergleichsmöglichkeit und des Antriebes durch die konkurrierende Privatindustrie, eine wirtschaftliche Orientierung niemals bringen können". Ganz abgesehen von diesen Mängeln war die Sozialisierungskommission der Ansicht, daß eine isolierte Verstaatlichung des Bergbaues beim Weiterbestehen der kapitalistischen Wirtschaft in anderen Zweigen nicht als eine Sozialisierung betrachtet werden kann, sondern nur die Ersetzung eines Arbeitgebers durch einen anderen bedeuten würde.

Diese Ablehnung des Verstaatlichungsgedankens bedeutet aber nicht die Ablehnung der Sozialisierung. Die Sozialisierungskommission suchte vielmehr nach anderen Wegen der Sozialisierung. Es waren zwei Wege, die vorgeschlagen wurden: der von den demokratischen Mitgliedern vorgezogene Weg vorsichtigen Übergangs und der von der Kommissionsmehrheit betretene eines radikalen Neubaus im Sinne sozialer Demokratie.

In verschiedenen Abschattierungen wurde versucht, für die Sozialisierung Möglichkeiten zu zeigen, ohne Verstaatlichung. Im vollen Einverständnis also mit dem, was inzwischen besonders von Rudolf Steiner vertreten worden ist: der Trennung der Wirtschaft vom Staat, ebenso wie des geistigen Lebens, das nicht von der staatlichen Schablone erdrückt werden darf, so wenig wie die Wirtschaft.

Sucht man den gemeinsamen Kern all der Bemühungen auf, die aufgewandt werden, um Sozialisierung statt Verstaatlichung vorzubereiten, als möglich zu erweisen, im einzelnen auszuarbeiten: so ist es die Umgestaltung einer Wirtschaft „freien", aber mehr oder minder vom Staatszwang durchsetzten Geschäftsverkehrs zu einer die Konsumenten und die Produzenten zur Mitregierung berufenden, rein wirtschaftlich gehaltenen Demokratie auf dem bisher von privaten Eigentümern beherrschten Gebiete. Stets muß, mag man mehr von Konsumentenvereinigungen oder von Produzentenvereinigungen ausgehen, eine Ergänzung erfolgen, damit wirklich das Gesamtwohl, also der Mensch als Produzent und als Konsument, zu seinem Recht kommt. Das ist die Quintessenz der Schrift von Korsch („Was ist Sozialisierung?"), das die praktische Lösung in dem Gutachten der Sozialisierungskommission für den Kohlenbergbau (als Musterbeispiel für andere Gewerbe und für alle Völker).

Für den Kohlenbergbau ergab der Mehrheitsbericht der Kommission die überraschende Wendung, daß auf diesem zum Teil schon verstaatlichten Gebiet auch der Staatsbetrieb mit dem Augenblick der Sozialisierung enteignet wird zugunsten eines neu zu bildenden Selbstverwaltungskörpers, der „deutschen Kohlengemeinschaft", in deren Verwaltung der gesamte deutsche Kohlenbergbau übergeht. „Ihre Preispolitik soll der Tarifhoheit des Reiches unterstehen, ihr Budget sowohl rechtlich wie ökonomisch autonom, ihr Kredit vom Kredit des Reiches unterschieden sein. Doch müssen jene Überschüsse der Kohlengemeinschaft, die sich nach ausreichenden Rückstellungen und der Vornahme der notwendigen Überweisungen an einen reichlich zu bemessenden Ausgleichsfonds ergeben, dem Reiche zufließen, selbst wenn man noch so wenig daran denkt, den fiskalischen Gesichtspunkt in den Vordergrund zu stellen. Deshalb müssen die letzten Ziffern des Budgets der Kohlengemeinschaft im Reichsetat erscheinen."

Die gesamte deutsche Kohlenwirtschaft wird (nach dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit) einem Kohlenrat unterstellt, „der aus 100 Mitgliedern besteht und etwa viermal im Jahre zusammentritt. Je 25 dieser Mitglieder werden von den Betriebsleitungen, der Arbeiterschaft und den Konsumenten gewählt, die letzten 25 vom Reiche bestimmt". „Die Exekutive liegt in der Hand eines vom Kohlenrat auf 5 Jahre gewählten Ausschusses (Reichskohlendirektorium), dessen einzelne Mitglieder jederzeit durch Beschluß des Kohlenrates, der an Zweidrittelmehrheit zu binden wäre, abberufen werden können." „Das Reichskohlendirektorium führt alle Geschäfte der deutschen Kohlengemeinschaft." Diesem Reichskohlendirektorium wird denkbar weitester Spielraum und besonders seinem Präsidenten eine diktatorisch freie Initiative zur Anpassung an die Marktlage gegeben. Demokratisch getragen vom Vertrauen der Kohlenratsmehrheit, soll die von ihm einzusetzende und nötigenfalls abzusetzende Leitung, solange sie das Vertrauen genießt, dieselbe Bewegungsfreiheit wie eine private Aktiengesellschaft-Direktion haben, ja auch in der Bezahlung einer solchen, nicht etwa dem Staatsbeamtentum, gleichstehen: „Die gesamte Kommission ist der Meinung, daß ausreichender Spielraum für persönliche Initiative allein nicht genügen würde, um Energie und Lebendigkeit der Geschäftsführung zu sichern. Vielmehr kann es keinem Zweifel unterliegen, daß zum mindesten heute noch in weitaus den meisten Fällen die höchste Leistung dadurch hervorgeholt werden muß, daß man die Motive sozialen Pflichtgefühls und fachlicher Arbeitsfreude mit einem wirtschaftlichen Interesse am Produktionserfolg verbindet. Es muß einer späteren Zeit vorbehalten bleiben, die Volkswirtschaft so zu organisieren, daß die individuelle Leistung nicht mehr überwiegend in privatem Gewinnstreben verankert ist. Übrigens widerspricht es nicht dem gemeinwirtschaftlichen Prinzip, daß die höhere Leistung auch in einem höheren Gegenwert ihren Ausdruck findet. Zudem ist zu berücksichtigen, daß mindestens in einer Übergangszeit, in der überwiegende Gebiete des wirtschaftlichen Lebens privatkapitalistisch organisiert sind, die sozialisierten Wirtschaftskörper mit der privaten Industrie um die besten Kräfte konkurrieren. Für die ersteren könnte eine höchst bedenkliche Lage entstehen, wenn die letztere durch den Anreiz höherer Entlohnung die fähigsten Köpfe für sich gewinnen könnte. Daher ist es unabweisbar nötig, daß die Bezüge namentlich der Generaldirektoren und Direktoren nicht nach bureaukratischen Maßstäben bemessen werden, sondern ungefähr den Sätzen entsprechen, die in der Privatindustrie üblich sind. Aus diesen Gründen sollen auch alle Anstellungen innerhalb der Kohlengemeinschaft auf Privatvertrag erfolgen."

Auch in der Arbeitsverfassung will die Kommission ein der Privatindustrie analoges Anstellungs- und Besoldungsverhältnis mit einer weitgehenden Demokratie im Betriebe (Betriebsräte), sowie mit starker Interessierung aller Arbeitenden am Produktionserfolg (mit Ausnahme des auf feste Bezüge gestellten Reichskohlendirektoriums) vereinigt wissen. „Dabei ist an Beteiligung am Ertrag (in gewissen das Gesamtinteresse wahrenden Grenzen), aber auch an Prämien oder Ehrengaben (für jede die Produktivität erhöhende Erfindung, für Höchstförderleistungen, für geringste Unfall- und Krankenziffer usw.) zu denken. Der Lohn soll so bemessen sein, daß er die Leistungsfähigkeit der Arbeiter voll entfaltet und durch Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenpensionen, sowie Abgangsentschädigung (im Fall unverschuldeter Entlassung) ergänzt wird."

Was man der so vom Staatsbetrieb weit entfernten, doch das Gesamtinteresse wahrenden Organisationsform nachrühmen kann, ist das Bemühen, beides zu vereinen: sowohl die — gleich den sozialen Errungenschaften an Abbes Stiftung erinnernde — Besitzerlosigkeit einer nur formal juristisch als „Eigentümer" zu bezeichnenden, originellen Schöpfung gemeinwirtschaftlichen Charakters, als auch die sämtlichen Vorzüge, die man bisher nur in der privatkapitalistischen Unternehmung verkörpert fand und darum nur mit ihr verbunden denkbar glaubte.

Allerdings unterliegt die Zusammensetzung der Gesamtheitsvertreter den Bedenken, die von vornherein naheliegen: daß keine Einheitlichkeit zugrunde liegt, sondern ständiger Konfliktstoff aus den verschieden gerichteten Interessen der Vertretungen von Konsumenten, Arbeitern, Betriebsleitungen und Reichsregierung sich ergibt (näheres die Kritik von W. Wilhelm an den zugrunde liegenden Vorschlägen von Otto Bauer, dargelegt in der vom Standpunkt freier Gemeinwirtschaft — Konsum- und Arbeitsgenossenschaften — geschriebenen Schrift „Wirtschaftsdemokratie der Zukunft", Anzengruber-Verlag, Wien). Das würde vermieden, wenn die gesamte Organisation nicht sozusagen künstlich für den Zweck der Sozialisierung erdacht und geschaffen würde, sondern aus der Lage selbst mit innerer Notwendigkeit erwüchse: wie die Konsumgenossenschaften, die Arbeiter- und sonstigen Berufsvereine und die bei uns noch zu wenig beachteten, von Italien ausgegangenen Arbeitsgenossenschaften, die wie ein Unternehmer einen Auftrag übernehmen, um ihn unter Anstellung der nötigen Fachleute und unter eigener Verantwortlichkeit autonom durchzuführen. Doch wäre damit entweder auf Durchführung im großen verzichtet, oder aber künstlich wiederum die Verallgemeinerung solcher freien Gemeinwirtschaft durch Einfügung eines widersprechenden Zwanges herbeizuführen. Soweit jeweils Sozialisierung für angezeigt erachtet wird, — sei es aus Gründen verbesserter Ökonomie durch eine nur gemeinwirtschaftlich unbedenkliche Konzentration, sei es um ein ohnehin entstandenes privates Monopol durch ein solches der Gesamtheit zu ersetzen, sei es überhaupt im Gesamt- oder im Sonderinteresse der danach verlangenden Arbeiterklasse, die schon ihrer Arbeitsfreudigkeit wegen, also einfach der Stimmung wegen, ein nicht zu übersehender Faktor sein kann, der eine Sozialisierung nötig macht: stets wird mit der Notwendigkeit einer solchen künstlich ad hoc zu konstruierenden Gesamtheitsvertretung zu rechnen sein, wenn man auf die an sich naheliegende Benutzung der schon vorhandenen Gesamtheitsvertretung durch den Staat aus den oben dargelegten Gründen der Betriebsökonomie verzichtet.

34. Abschnitt.

Voraussetzungen und Grenzen der Sozialisierung.

Von Dr. **Robert Wilbrandt,**

o. Professor der Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen.

Der gemeinwirtschaftliche Betrieb, wie ihn die oben skizzierte Organisationsform vorsieht, ist geeignet, eine Reihe von sonst naheliegenden Bedenken zu zerstreuen. Doch erheben sich auch diesem gegenüber nicht nur Bedenken, sondern ernste Sorgen. Denn die Gefahr, daß der Staat

und damit die Allgemeinheit durch Sozialisierung statt erwünschten Gemeineigentums vielmehr eine Last zu tragen bekommt, die gar bei einem ohnehin verschuldeten Staatswesen zum Zusammenbruch führen kann, ist nicht von der Hand zu weisen. Zeigt doch das jetzt auf eine große und sozusagen täglich wachsende Zahl von Milliarden anwachsende Defizit bei Eisenbahn und Post, daß ein Staatsbetrieb unter Umständen nicht zu Einnahmen, sondern zu erdrückenden Fehlbeträgen führt. Solche Fehlbeträge sind auch bei dem gemeinwirtschaftlichen Betrieb durchaus denkbar; sie belasten auch da den Haushalt des Staats. Erscheinen doch auch die letzten Ziffern der vorgesehenen deutschen Kohlengemeinschaft im Etat des Reichs.

Die Ursachen wachsenden Defizits unserer öffentlichen Verkehrsanstalten sind allerdings auf eine Reihe besonderer, zum Teil noch mit dem Krieg zusammenhängender Umstände zurückzuführen. Als öffentliche Betriebe, die eine größere Rücksicht auf das ihnen anvertraute, volkswirtschaftlich so wichtige Bedürfnis nehmen, und als Darbieter von Leistungen, auf die man bei hohen Preisen leichter verzichtet als auf Lebensnotwendigkeiten, haben Eisenbahn und Post ihre Tariferhöhungen in viel mäßigeren Grenzen gehalten als etwa die private Schwerindustrie, die vor Verfünfzigfachung des Preises nicht zurückgeschreckt ist. Den notgedrungen den übrigen Preissteigerungen wenigstens teilweise folgenden Ausgaben, für Löhne und Gehälter vor allem, steht daher eine entsprechende Einnahme nicht gegenüber, sondern ein Defizit; ein vorübergehender Verlust also, wie er von jedem Privatunternehmen, und so auch von der Gesamtheit, getragen werden kann und muß.

Doch die Gefahr, um die es sich handelt, greift tiefer. Sie läßt befürchten, daß bei einer Sozialisierung immer größeren Umfangs nicht die Alternative „Staatsbankrott oder Sozialisierung", sondern die Ursachenverkettung „Sozialisierung und d a r u m Staatsbankrott" die Wirklichkeit bezeichnet.

Die dahin führenden Gefahren sind vor allem in der Produzenten- oder Erwerbsauffassung gegeben, wie sie heute die Menschen erfüllt. Von dem Tauschsystem der heutigen Wirtschaft — und vor allem vom Kapitalismus — erzogen, will jeder vor allem für sich einen günstigen Vertrag. So vor allem im Erwerb: ein genügendes Einkommen, um besser oder wenigstens nicht schlechter als bisher leben zu können. Ist nun, wie heute in Deutschland, die Einschränkung zur allgemeinen Notwendigkeit geworden, so führt das nicht zu einer äußersten Bescheidenheit des Einzelhaushalts und der ihn versorgenden Forderungen (Gehalt und Lohn), sondern dahin nur auf dem Umweg, daß der Staat, von allen Seiten bedrängt, zuletzt nicht mehr kann, mit der Einschränkung ernst macht bei seinen Beamten und zunächst einmal diese etwa auf oder unter das Nötigste herabbringt. Er kann das nur, solange eine traditionell bescheidene, der Obrigkeit sich willig fügende Beamtenschaft in Frage kommt. Sobald statt dessen die großen Massen einer auf Rechnung des Staats betriebenen Erwerbsunternehmung mit der Waffe des Massenstreiks, im Betrieb schon zentralisiert und nach dem Vorbild der Arbeiterorganisation ihre Interessen durchsetzend, ihre Forderung vertreten, versagt auch beim Staat der Widerstand. Er zahlt, auf Kosten der Gesamtheit, an die Streikenden oder mit Streik Drohenden das Geforderte aus. Er vermag nicht dabei stehen zu bleiben, daß nur das Notwendige gewährt wird. Wenn mehr gefordert wird, so hat er auch dagegen keine Waffe. Der Zusammenbruch allein, der Staatsbankrott kann zuletzt beweisen, daß zu viel gefordert worden ist.

Insofern ist die Einrichtung der Betriebsräte nicht nur als eine Maßnahme zur Steigerung der Arbeitsfreudigkeit und daher der Leistung im einzelnen Betriebe, auch im sozialisierten, sondern vor allem deshalb eine Vorbedingung und daher ein erster Schritt zur Sozialisierung, weil die Betriebsräte die Grundlage bilden für ein Arbeitsparlament aus allen Berufen, aus Betriebstätigen, Notstandsarbeitern und Arbeitslosen, die sich auf diesem Boden gegenseitig die Meinung sagen können über Leistungen und nicht im Verhältnis zu ihnen stehende Lohn- oder Unterstützungsforderungen. Diese Bedeutung des auf Betriebsrätewahlen beruhenden Arbeitsparlaments: in der Art wie der Personalausschuß eines großen Konsumvereins zu wirken, als Ventil, als gegenseitige Kritik und Mäßigung der Forderungen, die dann gar nicht erst an die bisher dadurch in Verlegenheit gesetzten Behörden zu gelangen brauchen, sondern durch die Kritik der Kollegen im Keim erstickt werden, ehe sie Unheil anzurichten vermögen: diese Bedeutung der Betriebsräte, als in-

direkte Beförderung einer Selbstzucht und Selbstdisziplinierung der sonst uneindämmbaren Masse, wird nicht genügend gewürdigt, ist aber geradezu grundlegend wichtig. Es gibt, sobald die bewaffnete Macht nicht mehr sichert und daher die Angst vor der entfesselten Masse zu jeder, auch der sinnlosesten und allgemein empörenden Nachgiebigkeit gegenüber Sonderwünschen zwingt, keine andere Möglichkeit der Korrektur, gegenüber Auswüchsen der Massenwünsche, als eben diese (Näheres R. Wilbrandt, „Sozialismus", Schlußwort: „Die Vorbedingungen des Gelingens").

Nur die homöopathische Methode wirkt auch hier: die Masse durch ihre Vertreter, also die parlamentarisch durchfiltrierte Quintessenz der Masse, sich selber zur Vernunft bringen zu lassen, die Solidarität, die sich bisher zu gemeinsamer Forderung vereinte, nun zur Vertretung des Gesamtinteresses gegenüber den vordringlich und übermütig gewordenen Sonderwünschen der einzelnen Gruppen zu benutzen und so den Gedanken der sozialen Demokratie für die Rettung des Gesamtwohls zu verwerten.

Zur Unterstützung dieser Methode kann auch jene herangezogen werden, die von W. Wilhelm als dem Vertreter der freien Gemeinwirtschaft empfohlen wird: Arbeitsgenossenschaften, die einen Auftrag gemeinsam übernehmen, solidarisch haften, in der Ausführung dann autonom sind; jenes von Italien ausgegangene, bewährte Verfahren. Sein Grundgedanke ist, daß in voller Selbstververwaltung und daher Freiheit die so vereinigten Produzenten sich selbst für den gemeinsamen Vorteil der übersehbaren Schar der Mitarbeiter gegenseitig kontrollieren, die Leistung auch ohne Kontrolle von selber steigern, durch gemeinsames Selbstinteresse auf die natürlichste Weise angespornt sind; im Gegensatz zu allen Erfahrungen mit direkt und einzeln beschäftigten Zeitlohnarbeitern im öffentlichen Betriebe.

In ähnlichem Geiste gedacht, liegt auch der Gedanke einer möglichst starken Beteiligung am Betriebsergebnis, durch hohen Gewinnanteil als relativ großen Teil des Lohns, unter den heutigen Umständen nahe; auch dies im Sinn des Ansporns und der Selbstbescheidung, gemäß dem durch Leistung erhöhten, durch Ansprüche verminderten Betriebsertrag, der die ihn beziehenden Produzenten vor die natürlichen Folgen ihrer eigenen Handlungsweise stellt.

Doch ist im allgemeinen bei allem Sozialisieren mit der Wirkung des Gemeinwohls oder Gesamtvorteils als Motiv zunächst nur in bescheidenen Grenzen zu rechnen. Je kleiner der Kreis, um so leichter kann der Gesamtvorteil dem einzelnen bewußt sein, da er ihm direkt und stark zugute kommt; je größer der Umkreis der Gemeinwirtschaft wird (in der Erweiterung der Genossenschaft, der Gemeinde, des Staats), um so weniger wird er empfunden, um so ferner ist er.

Der Gesamtvorteil trifft den einzelnen dann viel weniger als die Bemühung für ihn. Er kann kein Sporn sein. Wenigstens nicht direkt. Er ist kein Motiv. Die Gemeinwirtschaft ist dann zunächst motivlos.

Wenn doch der Gesamtvorteil verfolgt und erreicht wird, so sind andere Motive wirksam. Motive, wie sie Adolf Wagner auf seiner Motivationstafel verzeichnet. Entweder die Pflicht, von der Gewalt der Alleinwirtschaft her noch geblieben, durch sie anerzogen, als Tradition besonders in Beamtenfamilien erhalten, ein kategorischer Imperativ der höheren, darin aristokratisch gebildeten Schichten; oder die persönliche Interessierung, am gemeinsamen Vorteil wie im Tausch am Privatvorteil des Arbeitgebers, von den Unternehmungen ausgebildet zu einer Organisierungskunst, die in der Gemeinwirtschaft analoge Anwendung findet (Akkordlohn und eine Fülle spornender Prämienlohnsysteme, Gewinnanteil, Tantieme usw., alles in der Gemeinwirtschaft wie in der Tauschwirtschaft anwendbar und praktisch angewandt).

Am schwierigsten ist die richtige Interessierung bei den obersten Stellen (daher wie von Abbe im Zeißwerk so auch im Vorschlag der Sozialisierungskommission vermieden). Weittragende Entschlüsse, deren Erfolg erst später wirksam wird, können sogar in Konflikt geraten mit dem Gegenwartsvorteil, an dem allein interessiert zu werden pflegt. Die Tantieme, der Gewinnanteil irgendwelcher Art, ist geradezu gefährlich.

Eine dritte Möglichkeit ist: daß um der Sache willen und um der Menschen willen mit innerstem Interesse für die Aufgabe gelebt, mit Arbeitsfreude gewirkt, mit Liebe und Hingabe gearbeitet wird.

Doch ist dafür durch die Gemeinwirtschaft kein Anlaß gegeben. Sie befreit nur von heute hemmenden Fesseln der Arbeitsfreude wie des Wirtschaftserfolges; sie gibt aber keine neuen Motive. Wird gearbeitet werden?

Wird all die Sorge aufgewandt werden, die heute, allerdings oft für unnützes und nur gegeneinander, in aufreibender Absatznot oder fiebernder Hast eines die Gesamtheit oft nur schädigenden Gewinnerraffens doch immerhin ihr Motiv hat?

Und wenn es gelingt, dieses Selbstinteresse wach zu halten, durch Beibehaltung der bisher so wirksam gespornten Motive, wie beim Aktiengesellschaftsdirektor: wie ist dann das Verhältnis zum so am Egoismus gepackten, von ihm erfüllten Vorgesetzten, von dem man nun abhängt, wie bisher, nun aber unausweichlich, da alles der Gemeinwirtschaft gehört, also höchstens ein Wechsel der Stelle, aber stets die Abhängigkeit aufs neue in Aussicht steht?

Die Erfahrung zeigt, z. B. in den Konsumvereinen, sobald die notwendige Zentralisation soweit ist, die Herrenstellung von unter sich verbrüderten obersten Angestellten, das Strebertum emporschielend und in Streiks sich äußernde Unzufriedenheit der untersten Masse; sowie Begünstigung, Machtmißbrauch, Eitelkeit und entsprechende Feindschaft gegen überragende Persönlichkeiten, und unten die Erneuerung der Untergebenenlaster, wie Begehrlichkeit, vordringliche Sonderwünsche, Verhetzung, überspannte Forderungen, statt Klassenkampfs der Zank zwischen den oberen und unteren Schichten von Angestellten, kurz die Fortsetzung dessen, was eine moderne Aktiengesellschaft zeigt.

Von Harmonie und höchster, reibungsloser Steigerung der Leistung weit entfernt, enthüllt uns die Gemeinwirtschaft ihre inneren Schwierigkeiten, ja eine Arbeiterfrage im Sozialismus. Ganz abgesehen von der durch Interessierung nach Privatbetriebsvorteil zu behebenden Beamtenträgheit und von der organisatorisch zu überwindenden Schwerfälligleit herkömmlich geführter Staats- und Gemeindebetriebe.

Damit der gemeinsame ökonomische Vorteil das Ziel wird, damit dafür gewirtschaftet wird, mit derselben Energie wie früher für sich: was kann dafür geschehen? Welche Motivation ist denkbar?

Wie der werdende Arzt als Mediziner ausgebildet wird, so daß ihm die medizinisch gebotene Handlungsweise in Fleisch und Blut übergeht, während die „Pflicht“ schon an den geringen Honoraren des gemeinwirtschaftlich angestellten Kassenarztes scheitert und der Erwerbssinn zum Gegenteil der Sorge für den Patienten führt; oder wie der Volksschullehrer, von der Schülerzahl erdrückt, von der Pflicht nicht aufrecht erhalten, gleichfalls gerade an der gemeinwirtschaftlich organisierten Massenbehandlung scheitert, vom Erwerbssinn ganz zu schweigen, der die Gefahr des Einschmeichelns statt strengen, sachlichen Lehrens und Erziehens in sich birgt, während die einfache pädagogische Ausbildung dahin führt, zu tun, was Psychologie und Ethik lehren: so kann auch Ökonomie um ihrer selbst willen betrieben werden, wenn in einer dafür zu schaffenden Disziplin ausgebildet und dies Ökonomische an sich samt der ökonomisch so wichtigen Kunst der Menschenbehandlung dem künftigen Gemeinwirtschaftsführer so zur zweiten Natur wird, daß er es für den gemeinsamen Vorteil der Gesamtheit und aller einzelnen einfach deshalb tut, weil ihm der gemeinsame ökonomische Vorteil in Fleisch und Blut übergegangen ist.

Dafür muß dieser freilich, über ein blasses „Gemeinwohl“ hinaus, durchdacht und zu einer Wissenschaft der Ökonomie ausgebaut sein, zu der bis jetzt nur die allerersten Ansätze da sind.

Sorgenfrei gestellt — von sich selbst also abgelenkt —, und nicht überlastet — weil Überlastung (s. Ärzte, Lehrer usw.) die Qualität der Leistung ertötet —, möglichst frei, doch unter den Augen der Fachwelt, und schließlich, ja vor allem: mit einem Geist erfüllt, der beflügelt — so wird der entsprechend Erzogene in der Gemeinwirtschaft Ungeahntes wirken können, wenn sowohl die Menge, die ihn anstellt, wie er selber reif dafür ist.

Der gemeinsame Vorteil muß ja nicht nur erkannt und gewollt, er muß auch durchgesetzt werden. Das kann er in einer Vielheit gleichberechtigter Mitentscheidender nur, wenn deren Zustimmung, wenigstens der Mehrheit nach, erlangt ist. Also muß auch ihnen der gemeinsame Vorteil einleuchtend gemacht sein. Er muß auch in ihnen die näherliegenden Sonderwünsche überwunden haben. Das alles muß der Führende zu erreichen wissen. Er muß dafür das Ohr der Menge haben.

Er muß, im Wettbewerb mit anderen, die Menge überhaupt für sich gewonnen haben. Kurz, Demagogie — nicht in tadelndem Sinn — ist unentbehrlich. Ist der in ihr stärkste überhaupt der beste? Ist die Mehrheit, die so gewonnen wird, nicht oft „der Unsinn“? Ist ihre Entscheidung wirklich der gemeinsame Vorteil?

Wie die Tauschwirtschaft Menschen voraussetzt, die reif sind für den „wohlverstandenen Eigennutz“, die also nicht mehr durch Unkenntnis, Leidenschaft, Begehrlichkeit des Augenblicks, kurz einer beständigen Leitung bedürfenden Kindheitszustand von dem dauernden und wirklichen eigenen Vorteil abgelenkt werden; wie die primitiveren Arten der Wirtschaft — Patriarchalismus, Herrschaft, Staatsgewalt — unentbehrlich sind, solange die Menge für den Tausch noch nicht reif ist: so ist auch die Gemeinwirtschaft so lange noch verfrüht, als die Menge der Menschen für die demokratische Wahl und Entscheidung in Wirtschaftsfragen noch nicht reif ist, sondern durch kindische Motive, wie oben, gelenkt wird. So lange ist die Verwaltung der Hilfseinrichtungen oder des volkswirtschaftlichen „Kapitals“ beim überragenden Privateigentümer in besseren Händen. So lange muß der Unternehmer, noch im Sinne des freien Tauschverkehrs, nicht im Sinne des Gemeinwirtschaftsorganisators, der Führer zum Fortschritt sein.

Konkreter gesprochen: die Gemeinwirtschaft braucht Solidarität, Gemeinsinn, als ein neues, ihr eigenes, erst anzuerziehendes Motiv, und zudem eine genügend ökonomisch durchgebildete, überhaupt über die primitive Engherzigkeit hinausgelangte große Masse. Deren Selbstbescheidung und freiwillige Disziplin, deren Einsicht in die ökonomische Bedeutung der Führenden und in die Bedingungen für deren höchste Leistungsfähigkeit, wie umgekehrt die entsprechende Einsicht bei den Oberen für all das Analoge bei der ihnen anzuvertrauenden Menge — das sind die allmählich erst durch Erziehung und Bildung zu schaffenden Hilfsmittel zur Lösung der inneren Schwierigkeiten des Sozialismus.

Die Signatur jeder Zunft, jeder Berufs- oder Klassenorganisation, jeder Kommune, jedes demokratischen Staats, jeder Genossenschaft ist der Gemeinsinn, der gefühlsmäßig und verstandesmäßig auszubildende Sinn für den gemeinsam zu erringenden Vorteil jedes einzelnen. Was unsere Zeit charakterisiert, ist (neben Kapitalismus und Imperialismus) die neue Gemeinschaftsbildung mit ihrem Geist des Solidarismus. Dies allmählich den Mitgliedern anzuerziehen ist eine Funktion all der eben genannten Praxis. In der Praxis erst lernt und übt sich die Solidarität. So in den Berufsvereinen, Konsumentenorganisationen, sonstigen Genossenschaften usw., für deren Gedeihen sie Vorbedingung und darum notwendig zu pflegende Gesinnung ist. Diese Praxis ist bisher die wirksamste Erziehung. An ein Bewußtsein gemeinsamer Not und Gefahr, an eine Fähigkeit zur gemeinsamen Aktion unter Zurückstellung aller Gegensätze, muß freilich angeknüpft werden können.

Wo das fehlt, ist Gemeinwirtschaft schwerlich erfolgreich. Ja an dem Mangel an Einsicht in den gemeinsamen Vorteil (Ruskin, Diesem Letzten S. 149) oder später an dem Mangel der Treue zu ihm muß scheitern, was allen zusammen viel mehr ergeben könnte, aber nicht von der entsprechenden Gesinnung unterbaut ist.

Gewiß entbindet die Gemeinwirtschaft von hemmenden Gegensätzen; doch sie braucht Pflege des Geistes, dessen sie bedarf. Vor allem wenn große und dauernde Errungenschaften an die Opfer geknüpft sind, die ein gemeinsamer Beschluß in der Gegenwart für die Zukunft bringen muß (wie bei den Konsumvereinen die Rücklagen für Eigenproduktion im Gegensatz zur „Dividensenseuche“).

Sehr vieles vermag die organisatorische Ausgestaltung der Demokratie. Sie muß von ihrem primitiven Vernachlässigen des Berufsgedankens, vom naiven Reihumgehenlassen der Funktionen, vom Wählen eines beliebigen Gevatter Schneider und Handschuhmacher, zur Anerkennung des Berufsbeamtentums fortgeschritten sein. Sie muß jenes Anfangsstadium, das auch in der freien Gemeinwirtschaft der Berufsvereine und Konsumvereine der erste Keim ist, aus dem die Anstellung hochbezahlter und frei schaltender Spezialisten sich entwickelt, weit hinter sich haben. Die Einbeziehung der Mitarbeit aller muß durch immer feinere Ausgestaltung (Mitgliederausschüsse, Personalausschuß, Rätesystem usw.) die geeigneten Formen gefunden haben. Von den Betriebsräten bis zu all den älteren, wieder wichtiger denn je gewordenen Errungenschaften der „Organi-

sation", die schon von Kant als die Kunst erfasst wurde, jeden zugleich als Mittel und zugleich als Selbstzweck einzugliedern. Doch die Ausdehnung der Demokratie auf das Wirtschaftsleben, als Gemeinwirtschaft (ist doch Gemeinwirtschaft mit ihren inneren Gesetzen nichts anderes als die notwendige Organbildung für wirtschaftlich leitende Demokratie) — das bedarf nicht nur der Lösung organisatorischer Probleme, wie die Sozialisierungskommission sie vor sich sah; das bedarf der Genossenschaftlichkeit als Gesinnung, die jeden anerkennt als gleichberechtigten Teilnehmer, als Miteigentümer, Genossen, und für sich nichts will als nur den allen zu gute kommenden gemeinsamen Vorteil. An diesen hingegeben, vermag Kooperation das größte zu leisten; doch ist es leichter, anteilsberechtigt, also Genosse, als wie ein Mitarbeiter für den gemeinsamen Vorteil zu sein.

Augenblicklich entsprechen unsere Menschen diesem Erfordernis noch weniger als sonst. Der Krieg hat Arbeitsunlust, als Folge der Arbeitsentwöhnung, der Unterernährung, der psychophysischen Kriegs-, Zusammenbruchs- und Revolutionsfolgen überhaupt, hinterlassen. Geringer Leistung entspricht um so höhere Forderung. Die Heimgekehrten entsprachen durchaus nicht dem Ideal der Schützengrabenerneuerung, auf die man gehofft hatte. Sie waren vielmehr durch jahrelange Unterordnung, drückendes Vorgesetztenverhältnis und stets von oben zu erwartende Leitung zur Haltung dessen, der alles nur auf Befehl zu tun hat, ausgebildet worden: dem Befehl allein zu folgen, sich im übrigen möglichst zu drücken, wie das die Wirkung des Rekrutendrills schon im Frieden war. Und je mehr der Krieg die Anforderungen überspannte, um so mehr sorgte schließlich jeder für sich selbst; dem Beispiel der darin vorangegangenen Kriegswucherer, Kriegslieferanten usw. folgend. Ja selbst das Beamtentum, von der Teuerung erdrückt, verlor seine deutsche Tradition zuweilen. Im ganzen: der Egoismus auf die Spitze getrieben, als ein Gemisch von Folgen der Gewalt und des Tausches.

Mit solchen Menschen die Sozialisierung zu beginnen, hat die Sozialdemokratie nicht gewagt.

In Frage kommen konnte entweder: gerade durch die Sozialisierung den mittelst ihrer am Ertrag zu interessierenden Lohnarbeiter wieder in Schwung zu bringen, ihn durch Beseitigung der kapitalistischen Produktionsweise von den mit ihr verbundenen seelischen Hemmungen zu befreien, ihn in der neuen Welt der Gemeinwirtschaft durch entsprechende gegenseitige Kontrolle, Solidarität, Erziehung zu einem dafür geeigneten Menschen *werden* zu lassen — wie ja das Schwimmen nur im Wasser gelernt, die Reife nur im Versuch erprobt wird; oder aber ihn *vor* dem Wagnis *erst* zu erziehen, vor allem in *vorbereitender* Gemeinwirtschaftsarbeit (Betriebsräte!), und *dann* erst die gefahrvolle Umgestaltung zu unternehmen. Was so vorangestellt wird, ist die *Sozialisierung der Bildung*.

Erst wenn die Bildung der Persönlichkeit Allgemeingut wird, erst wenn an Erziehung Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft besteht, wie an den äußeren Gütern der Produktion, erst dann ist der Sozialismus auf die Füße gestellt; erst dann kann er marschieren, ohne die Krücken der Vergangenheit (ihre egoistischen Motive) noch nötig zu haben. Diese Bildung muß der Persönlichkeit erschließen: die Gemeinschaft mit den anderen (Gemeinsinn als gezüchteter Instinkt, nicht nur als Einsicht und Pflicht), sowie die Arbeitsfreude (als moralische Freude an der Pflichterfüllung und als Liebe zu einer Sache) und die innere Erfüllung mit dem Reichtum an unverlierbaren Gütern des Geistes und der Seele. Alles das ermöglicht: daß Abhängigkeit erträglich wird, ja daß sie freudig wird durch entsprechendes Verhalten der Leiter und der ihnen sich anschließenden Mitarbeiter; daß die Leistung von selbst erfolgt, von innen heraus, als Hingabe der vollen Leistungsfähigkeit aus innerster Freiheit, und daß der innere Reichtum die äußeren Ansprüche mäßigt, ja auf sie verzichten läßt, ohne große Entbehrungen, weil die inneren Güter so in Anspruch nehmen, daß für die äußeren weder Sinn noch Zeit bleibt.

Das ist die Aufgabe der sozialistischen Erziehung. Sie verlangt Gemeinschaftsbildung, Arbeitsselbstverständlichkeit, Bescheidung auf Grund eines die Einfachheit mit sich führenden inneren Lebens. Das alles ist die Aufgabe einer ganz neu zu begründenden, dies alles zum Gemeingut aller machenden Bildung und Erziehung des ganzen Volkes.

Es ist die erwünschte Konsequenz eines die Sozialisierung von solchen *Vorbedingungen* abhängig machenden Verfahrens, daß dem privaten Unternehmer, den man vorläufig in seiner

Funktion läßt, Risiko, Leitung und Verwaltung anvertraut bleiben, während lediglich seine Ausbeutungstendenz wenigstens nach der Produzentenseite hin begrenzt wird (durch weitgehenden Arbeiterschutz, wie der Achtstundentag, durch das gesamte Arbeitsrecht, durch Tarifverträge, Betriebsräte usw.), so daß ihm nur die Preiserhöhung, auf Kosten der Konsumenten, oder aber der technisch-ökonomische Fortschritt, die Quelle eines „dynamischen Profits", als Betätigungsfeld für sein Gewinnstreben offen bleibt. Womit freilich die Begrenztheit von alledem offenbar werden muß. Wir durchleben praktisch eine auf die Spitze getriebene soziale Reform, statt Sozialisierung. Wir erleben — und was nicht erlebt wird, bleibt blasse Theorie — die Unmöglichkeit, die soziale Reform, innerhalb des Kapitalismus, über gewisse Grenzen hinaus zu steigern.

Was so durchlebt wird, ist das Nächstliegende: die soziale Reform, deren Blüte, im Krieg durch die Verbindung der Arbeiter mit der Regierung der wärmenden Gunst der Staatsgewalt teilhaftig geworden, nun ihre reichen Früchte trägt. Die längst fälligen Forderungen der Sozialreform, vor allem der Gewerkschaftsbewegung, werden erfüllt. Alle drückend gewesenen Härten wurden oder werden beseitigt. Die nächstliegenden Ideale der Arbeiterklasse werden verwirklicht. Ihre Lage als Produzent wird gehoben. Und damit ist getan, wofür Ideen bereitgelegen haben; denn für die Sozialisierung hatte die Sozialdemokratie dank dem Marxismus, der ein solches nicht gestattete, kein Programm. War doch von Hegel und daher von Marx die praktische Konstruktion der Zukunft verworfen, war doch lediglich deren Prophezeiung und die Eroberung der politischen Macht, zum Pflücken der von selber reifenden Früchte, Parteiprogramm geworden. So daß, programmlos überrascht von der Stunde der Macht, die Sozialdemokratie kein Rezept in der Hand hielt, um so leichter verzichtete und einen raschen Versuch nicht wagte.

Der kranke Volkskörper, dem eines Fiebernden verglichen, ist dem bedenklichen Eingriff der Sozialisierung nicht ausgesetzt worden; nur kleine Ansätze (in der Reichsverfassung, im „Sozialisierungsgesetz", in der Übernahme einzelner Gebiete, von denen unten noch gehandelt wird), sind in dieser Richtung zu verzeichnen. Man fürchtete, die „bankerotte Volkswirtschaft" nicht ohne Schaden für die Idee übernehmen zu können.

Damit ist freilich auch auf die Erfolge verzichtet, die nur der radikale Eingriff erzielen kann: die trotz aller materiellen Not begeisterte Stimmung, die den durch Sozialisierung befreiten russischen Proletariern und damit den Bolschewiki als ihren Befreiern die Grundlage für alle andern Erfolge liefert, und die Behebung des Gegensatzes, der sich, wie einst vor der Bauernbefreiung, als ein das Klassenverhältnis unerträglich machender ausweist. Die Streiks, weit über den materiellen Anlaß hinaus die Volkswirtschaft erschütternd, die systematisch genährte Unzufriedenheit, bis zur blutigen Erhebung, die politisch gemeinte, auch in den Staatsbetrieben sich geltend machende Minderleistung, dem Kommunismus dienend; und auf der andern Seite der jähe Abbruch eines Riesenstreiks der Ruhrbergleute im Revolutionswinter, sobald die Sozialisierungsidee an die Stelle der Lohnforderungen gesetzt ward, die begeisterte Opferstimmung, die diesem Endziel zuliebe alles andere wegwarf: das zeugt deutlich, daß der Verzicht auf die Sozialisierung auch der Verzicht auf eine innerlichst befriedigte proletarische Masse ist. Ja daß trotz aller nun erzielten sozialen Reformen die Radikalisierung fortschreitet und, sich begegnend mit der Reaktion, zum Bürgerkrieg hintreibt. Womit die zu vermeidende Gefahr, das Schicksal Rußlands, erst recht immer näher rückt. Im ganzen: der von der „Roten Fahne" prophezeite und gewollte Entwicklungsgang des Revolution.

Die Sozialisierungsidee (das zeigt bereits die Auferstehung der Sozialisierungskommission) wird nicht zur Ruhe kommen. Es bleibt der Gedankengang im Arbeiterkopf: Du, Arbeitgeber, sollst nicht der Eigentümer sein (denn sonst bin ich, wie bisher, von dir abhängig, von dir beherrscht und ausgebeutet); ich, der Arbeiter, kann es als einzelner auch nicht sein — sonst müßte Zwergeigentum und damit Unökonomie der Vergangenheit wiederkehren. Also: Gemeineigentum! Also: Sozialisierung! (Zunächst, im Kommunistischen Manifest, als Verstaatlichung gedacht: das Proletariat ergreift Besitz von der Staatsgewalt und benutzt diese, um der Bourgeoisie möglichst rasch die Produktionsinstrumente zu entreißen. Dazu dient die Verstaatlichung. Doch der Staat „stirbt ab", so heißt es dann weiter; aus einer Unterdrückungsanstalt, die stets der Ausbeutung einer Klasse durch eine andere — die herrschende — diente, wird er zur reinen Verwaltungsbehörde. Und

heute ist, wie wir oben sahen, als Staatsfunktion nur noch höchstens der Besitz, nicht die Leitung, verblieben; die Leitung nun Sache der zu schaffenden Selbstverwaltungskörper.)

Es bleibt ferner das Bedürfnis nach Leitung: eben durch eine die gesamte Volkswirtschaft gemeinwirtschaftlich zusammenfassende Oberleitung, zwecks Befreiung von all der Unökonomie des Tauschverkehrs (Krisen, Absatznot, samt ihren den Aufwand für den Absatz steigernden Methoden der Absatzgewinnung, samt der künstlichen Konsumsteigerung in allem Überflüssigen, samt dem aufreibenden Gegeneinander und der Angst vor dem Monopol, das doch ökonomisch als Basis der Konzentration unvermeidlich, samt der kapitalistischen Enge der Ökonomie, der Einstellung auf den Privatvorteil, den hohen Handelskosten usw. usw.). Es bleibt das Bedürfnis nach einem wirklichen „Gehirn der Volkswirtschaft", wie es die Börse nicht ist, und das Bedürfnis nach Hebung des einzelnen Produktionszweigs: durch Ausmerzung minderwertiger Betriebe unter Konzentration auf wenige, allergrößte und allerbeste, die dem Bedarf genügen und, voll ausgenutzt, ihn viel rationeller und daher billiger befriedigen würden. Lauter Bedürfnisse, die dem finanziell überlasteten Staat als ebenso viele Steuerquellen erscheinen und daher ebenso wenig wie das Bedürfnis des Proletariats wieder verschwinden, sondern sich geltend machen werden, bis sie in der einen oder andern Form befriedigt sind.

Ganz besonders wichtig ist die Landwirtschaft. Unsere Lage verlangt deren allerhöchste Ergiebigkeit. Sie verlangt nach Reagrarisierung. Doch dem stehen entgegen: die in der heutigen Agrarverfassung gelegenen Hemmungen einer arbeits- und kapitalintensivsten und rationellst geführten Wirtschaft. Die Arbeitsintensität ist beim Großgrundbesitz, also im deutschen Osten, durch die Leutenot verhindert. Während Auswanderung als ökonomisch unvermeidbare Konsequenz des Friedensvertrags beklagt wird, fehlt es an Arbeitskräften! Warum? Der Klassengegensatz auf dem Lande hat das Land entvölkert und läßt seine völlige Verwertung nicht zu. Die Besitzerklasse fürchtet den Bolschewismus, den Erntestreik, und zieht die extensive Wirtschaft der Verseuchung durch städtische Arbeitslose vor (ganz abgesehen von der Frage der Umstellung, Umgewöhnung und Umausbildung für die Landarbeit); und die Masse will „in die Sklaverei" nicht wieder zurück. Die Kapitalsintensität aber, im Sinne der stärksten Benutzung von Hilfseinrichtungen, zur Hebung der Produktivität des Bodens und der Arbeit, zur Ersparung an Boden (Ersatz von Spannvieh, das den Boden wegfrißt, durch Leistungen der anorganischen Natur) und zur Erhaltung des Errungenen, das alles scheitert an dem Kapitalmangel, der infolge Überschuldung und vor allem infolge der Ansprüche von Miterben chronisch war und ist; sowie an der Frage des ökonomisch besten Könnens, das nicht dem Gutserben und den von ihm als Untergebenen behandelten Administratoren, Verwaltern usw. samt dem Gut in den Schoß fällt, sondern eine ganz anders gestellte, auserlesene Schar von Gutsleitern voraussetzt. So wenig wie „Erbprofessoren", in dem Scherzwort Kants, darf diese vom Zufall des Erbgangs erwartet werden. Die Wirtschaftsberatung, sowie die technische Spezialberatung, ausgeübt von erstklassigen Fachleuten, zeigt das Bedürfnis nach einer Oberleitung im Stil der angewandten Wissenschaft. Die Landwirtschaft, dem guten oder bösen Willen einer privaten Besitzerklasse überlassen, in deren Herrenstellung keine Aufsichtsinstanz hineingreift, wird erst durch eine ihr angepaßte, doch im Wesentlichsten den Vorschlägen der Sozialisierungskommission für den Kohlenbergbau nachzubildende Organisation die wissenschaftlich durchgebildete Oberleitung bekommen können, die ihr not tut. Erst so, unter Zuführung der Arbeitskräfte mittels geeigneter Umformung des Besitzrechts, unter Zuführung des Kapitals aus ungeschmälerten Erträgen mittels entsprechender Organisation, wird die unserer Lage entsprechende Reagrarisierung durch äußerste Steigerung der Erträge möglich gemacht. Franz Oppenheimer hat für die Umbildung der sozialen Verfassung des ländlichen Großbetriebs immer wieder den Weg gewiesen (zuletzt in der Schrift „Der Ausweg", Jena, Fischer); Geheimrat Rang hat in seinem Vorschlag für rasche Überführung aufs Land eine wohldurchdachte Anwendung des Genossenschaftsgedankens und der Arbeiterpacht geboten. Untereinander im Kern bewußt übereinstimmend, haben beide Autoren die Siedelung im Sinn einer selbständigen Wirtschaftsheimstätte organisch mit der Arbeit im landwirtschaftlichen Großbetrieb verbunden. Der Großgrundbesitz selber beginnt, seinen Kapitalmangel anzuklagen und die Hilfe des Staates anzurufen. Die Landwirtschaftswissenschaft hat immer wieder auf die im deutschen Boden steckende

Möglichkeit, für die heutige, ja für viel größere Menschenzahl zu sorgen, hingewiesen. Nur die Agrarverfassung hindert daran. Es bedarf der Arbeit, des Kapitals und des Fachmanns; und für alles das: der Sozialisierung des Großgrundbesitzes.

Es geht daher nicht an, die Grenze der Sozialisierung da zu ziehen, wo sie so nahe liegt: etwa bei der schon eingetretenen Trennung von Besitz und Leitung (wodurch, bei Aktiengesellschaften und bei Latifundien, die Übernahme in Staatseigentum erleichtert ist); oder bei dem Entwicklungsstadium der „dafür reifen Betriebe", wie das an Marx geschulte, in die weitesten Kreise gedrungene Schlagwort behauptet. Genauer besehen, ist die von Bernstein betonte Langsamkeit, ja zum Teil auch Abwegigkeit der Entwicklung (in der Landwirtschaft nicht zu den Latifundien, sondern zum Kleinbetrieb hin) gar nicht für die Konsequenzen geeignet, die aus ihr gezogen werden. Die Phalanx der noch nicht verschwundenen Klein- und Mittelbetriebe im Gewerbe und die der überhaupt nicht verschwindenden, sondern sich ausbreitenden in der Landwirtschaft ist gerade das, was die Sozialisierung fordert. Denn die Unökonomie, die mit der Zersplitterung Hand in Hand geht, ist nur mit ihr zusammen auszumerzen; das aber tut die gütige Entwicklungstendenz, auf die Marx hoffte, teils zu langsam, teils überhaupt nicht: also bleibt nur die Konzentration durch den Fachverband, durch das Zwangssyndikat, durch den sozialistischen Trust, oder kurz: durch Sozialisierung.

Was der Statistiker Losch vor Jahrzehnten berechnete: daß die Zersplitterung in viel zu viele Betriebe eine technische Rückständigkeit bewirkte, die uns einen Zwölfstundentag auferlegte, wo bei genügender Konzentration mit ein Drittel weniger Arbeitsaufwand das gleiche erzielt werden könnte, das gilt zum großen Teil heute noch, ja das reproduziert sich durch das Nachwachsen von Kleinbetrieben immer aufs neue. Die Technik, als Laboratoriumserkenntnis, schreitet fort; ihre Anwendung aber ist an die Ermöglichung durch die nötige Konzentration gebunden. Stilllegung aller minderwertigen, wie die Kriegswirtschaft das, allerdings nicht rein in der Durchführung, schon begonnen hat, mittels einer dafür genügenden Zusammenfassung, ist Bedürfnis. Es beginnt, durch entsprechende Selbstverwaltungskörper die Vorbedingungen zu seiner Befriedigung zu erlangen. Die ihnen aufzuerlegende Steuerlast, gemeinsam zu tragen, wäre ein Sporn zu gemeinsam zu beschließender Konzentration auf wenige allerbeste Betriebe. So daß die gemeinsame Selbstverwaltung, auch ohne Aufhebung des privaten Eigentums, bereits die ökonomische Funktion der Sozialisierung einzuleiten vermag, wie im amerikanischen Trust, doch unter gemeinwirtschaftlicher Leitung und mit einem den Vorgang erst herbeiführenden öffentlich-rechtlichen Charakter der Zusammenfassung. So ist, wie in den Gedankengängen Rathenaus, Möllendorfs, Wissels und Otto Bauers, eine zunächst noch „Privateigentum" (doch unter einem solchen Obereigentum des Staats und des Selbstverwaltungskörpers) belassende Vorsozialisierung denkbar. Sie zeigt nicht die Grenzen, sondern gerade die Notwendigkeit einer ökonomisch begründeten Umgestaltung der Volkswirtschaft an.

Die bisher begonnene Lösung der Probleme durch freien Zusammenschluß, vor allem Genossenschaft, Kartelle, Trusts, ist ein erster Ansatz; die Durchführung wird in Privathand zur Gefahr des Monopols, ja sie läßt zu lange auf sich warten, um allein zu genügen, und ist zu sehr mit Rücksicht auf Private belastet (das Schicksal der Kartelle!), als daß sie die Sache erledigen könnte. Es sind daher gerade die „nicht reifen", wie jetzt mehr und mehr anerkannt wird, die scheinbar die Sozialisierung ausschließenden kleinen und mittleren Betriebe, die man reif machen muß, durch einen an Zusammenfassung der Sozialisierung gleichkommenden Eingriff. Nach dem Vorbild der Konsumgenossenschaften und Kommunen, die durch Zusammenfassung des Konsums für weit überlegene Großbetriebe die Vorbedingung schufen, wo zersplitterter Zwergbetrieb herrschte, gilt es, die unreifen Früchte sozusagen durch Einkochen im gemeinwirtschaftlichen Riesentopf erst genießbar zu machen.

So wird auch in der Landwirtschaft weit mehr als bisher der Kleinbetrieb, wo er historisch gewordene Rechte ausübt, zwar tunlichst geschont, doch zum mindesten durch freie und Zwangsgenossenschaft, durch Gemeinde und staatlich erzwungene gemeinsame Selbstverwaltung so weit zusammengefaßt werden müssen, als die bisher getragenen jährlichen Milliardenverluste durch schlechte Arbeitsökonomie der zersplitterten Kleinbetriebe es nötig machen. Die abstrakt und

ohne Beachtung der örtlichen Hindernisse angestellten, zuweilen Unmögliches zur Voraussetzung nehmenden, mit unerprobten oder als unbrauchbar erwiesenen Maschinen operierenden Berechnungen in Ballods „Zukunftsstaat" sind doch der Beachtung und Nachprüfung, der Erprobung durch Versuche und der Realisierung in ihrem brauchbaren Kern, kurz einer Verwertung würdig, die alle nur irgend möglichen technisch-ökonomischen Fortschritte auf Großbetriebsbasis und in der Hand der besten Fachleute zur Verwirklichung bringt.

Nur soweit tatsächlich nach Klima, Bodenbeschaffenheit und entsprechendem Produktionszweig der Kleinbetrieb in der Landwirtschaft, von Genossenschaften getragen, ökonomisch angezeigt ist (weil überlegen durch Sorgfalt, Liebe zum Eigenen, sei es auf Pachtland, auf privatem Kleinbesitz, auf genossenschaftlich gemeinsam erworbenem, doch in Erbpacht genommenem Boden, oder im gemeinwirtschaftlich gebundenen Eigentum des Heimstättenrechts), nur soweit er tatsächlich auf die Flächeneinheit berechnet mehr Nahrungsmittel produziert, mithin die höhere Bodenproduktivität erreicht, auf die es in unserer Lage eines bodenarmen und weltwirtschaftlich zurückgedrängten Volkes vor allem ankommt; genauer: soweit die Wirtschaft des Kleinbetriebs intensiver (an Arbeit oder Kapital oder beidem) und ebenso rationell ist wie ein der Lage entsprechend organisierter Großbetrieb, oder aber soweit sie für Raum und Zeit als „Abfallverwertung" dient — wie Oppenheimer einmal sagte —, indem sonst ungenutzte Restchen von Arbeitszeit und Boden durch Gartenkultur noch ausgenutzt werden, oder soweit die höhere Arbeitsproduktivität des Großbetriebs durch bestimmte, für die Ernährung wichtige Produktionen ergänzt wird: nur so weit ein solcher Umstand die ökonomische Berechtigung des Klein- und Kleinstbetriebs sichert, nur so weit ergibt sich eine unbedingte Grenze für die Sozialisierung. Analoges gilt für den Kleinbetrieb im Gewerbe. Nicht die heutige Existenzmöglichkeit, nicht Konkurrenz, kann darüber entscheiden. Sondern nur die ökonomische Untersuchung und in ihrem Dienst die vergleichende Erprobung, das auf genügend breiter Basis angestellte Experiment.

Soweit diese Grenze die Sozialisierung tatsächlich einengt, oder wenigstens überflüssig macht (und eine solche Grenze wird auch in dem Gesamtplan einer Sozialisierung bei Otto Bauer gezogen), kommt nur die Schaffung einer sichern Lage in Betracht, wie, in Verbindung mit Lieferungsverträgen, die Heimstättenidee sie anstrebt, durch die Bodenreformer unter dem Namen der Kriegerheimstätten propagiert, von der Reichsgesetzgebung aufgenommen und ihrer Verwirklichung entgegengeführt.

An Sozialisierung ist bei ökonomisch befriedigendem, sozial unabhängigem Klein- oder Alleinbetrieb nur so weit zu denken, als besondere Anlässe für eine Umgestaltung vorhanden sind (vgl. Bernhard Agricola, Die Sozialisierung der ärztlichen Hilfe).

Was als voraussichtlich wirkender Faktor für die Sozialisierung, in den durch die Lage gebotenen Grenzen vorübergehender oder dauernder Art, verbleibt, ist:

1. die Finanzlage, die auf Reichsbeteiligung in irgendeiner Form hindrängt (vgl. Pistorius „Steuer oder Ertragsanteil" in „Deutsche Gemeinwirtschaft" Heft 7);

2. die finanziell unentbehrliche Hebung der einzelnen Produktionszweige sowie der ganzen Volkswirtschaft durch Zusammenfassung und Anpassung an den Bedarf;

3. die Notwendigkeit, die Arbeiter heranzuziehen, mit dem Betriebe enger zu verbinden, wie das Betriebsrätegesetz das schon vorsieht, aber nur die Abstoßung des Privateigentums es ganz erreicht;

4. die begonnene Umgestaltung der Reichsbetriebe in lose dem Staat angehängte, kaufmännisch geleitete Unternehmungen, deren privatwirtschaftliche Leistungen mit denen der Privaten wetteifern und nur noch der Einfügung des gemeinwirtschaftlichen Gedankens bedürfen, um das Gesamtinteresse voll zu befriedigen, sowie der entsprechende Fortschritt der Sozialisierungsidee vom Gedanken der Verstaatlichung zu dem der Vergesellschaftung im Sinne der Bildung gemeinwirtschaftlich geleiteter, dem Gesamtwohl dienender Selbstverwaltungskörper;

5. endlich die heute das Dringlichste umfassende Bodenreformbewegung: in allen Parteien anerkannt, ist sie die Forderung des Tages, das Gebot der Stunde. Sie bezweckt die Sozialisierung der Natur oder des Bodens, also der unvermehrbaren, ein natürliches Monopol bildenden Schätze, die als solche einer andern Behandlung bedürfen als die Arbeitsprodukte, mit deren Waren-

recht auch das Bodenrecht vermengt worden ist. Hier handelt es sich einerseits um die Sozialisierung der Wasserkräfte, der Energie, der Kohle, des Kali usw., kurz der Grundlagen der Volkswirtschaft; und andererseits um den landwirtschaftlich oder für Siedelung zu nutzenden Boden: sowohl die Wohn- und Wirtschafts-Heimstätten, auszugeben von den Organen der Gesamtheit, wie auch die Umgestaltung der Agrarverfassung, vor allem des Großbetriebs, werden erst die wirklich befriedigende, der Lage entsprechende Ausnutzung des deutschen Bodens und damit des Vaterlands erschließen müssen.

Das sind die begrenzten, von den nötigen Voraussetzungen getragenen, für die nächste Zukunft dringlich und spruchreif werdenden Probleme der Sozialisierung.

---

35. Abschnitt.

Der Bergbau.

Von **Otto Hue**,

Mitglied des Reichstags und des preußischen Landtags.

Literatur:

Amtliche Drucksachen des Reichstags und der Landtage. — Berichte des Reichskohlenkommissars und des Reichskohlenrats. — Amtliche Drucksachen des Reichswirtschaftsrats. — Vorläufiger Bericht der Sozialisierungskommission betr. Sozialisierung des Kohlenbergbaus. Berlin 1919. — M. Schippel, Die Verstaatlichung der Kohlengruben in England. Dresden 1919. — Oskar Simon, Materialien zur Sozialisierung. Berlin 1919. — Emil Müssig, Eisen- und Kohlenkonjunkturen seit 1870. Ausgburg 1919. — Dr. E. Jüngst, Aufsätze in der Zeitschrift „Glück Auf", Essen-Ruhr. — Rudolf Wissel, Die Planwirtschaft. Vortrag, gehalten in Hamburg. Hamburg 1920. — Deutschlands wirtschaftliche Lage. Denkschrift der Reichsregierung für die Konferenz in Spa. — Weißbuch über die Konferenz in Spa vom 5. bis 16. Juli 1920. — Jahresberichte des Vereins für die bergbaulichen Interessen im OBB. Dortmund (Sitz Essen). — Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich. Jahrgänge 1914—1919. — O. Lüttig, Kohlenwirtschaftsgesetz vom 23. März 1919, mit Erläuterungen. Berlin 1920. — Dr. H. Friedländer, Kaliwirtschaftsgesetz vom 24. April 1919, mit Erläuterungen. Berlin 1920.

Der Bergbau ist die am frühesten großkapitalistisch organisierte Industrie. Altertum und Mittelalter beherrschte die Edel- und Halbedelmetallgewinnung; in der Neuzeit tritt der Bergbau auf Kohlen und Eisenerze weitaus am stärksten hervor. Eine massenhafte Gewinnung von Kohlen und Eisenerzen ist die Grundlage der rapiden Zunahme unserer Roheisen- und Stahlproduktion. Zumal die Kohle ist der unentbehrliche Rohstoff für so gut wie alle Arten der Gütererzeugung geworden. Der Weltkrieg 1914—1918 hat auch die eminente politische Bedeutung der beiden wichtigsten Bergbauprodukte deutlicher denn je zuvor erkennen lassen. Das Land mit der breitesten eigenen Basis seiner Kohlen- und Eisenerzversorgung hat auch machtpolitisch vor den anderen in der Regel einen erheblichen Vorteil. Daher die Beobachtung, daß sich im Weltkriege das Ziel der territorialen Expansionspolitik insbesondere auf die Eroberung von Gebieten mit Kohlen- oder Eisenerzlagern richtete. Durch den Vertrag von Versailles setzte sich Frankreich in den Besitz des lothringischen Minettedistrikts, bekam außerdem das oberelsäßische Kaligebiet unter seine Gewalt und okkupierte tatsächlich das Saarkohlenbecken. Überdies ist eine Volksabstimmung über den Verbleib von Oberschlesien vorgesehen, mit der Absicht, die dortigen außerordentlich reichen Kohlenablagerungen dem neuen Polenreiche anzugliedern.

Im letzten Jahre vor dem Weltkriege umfaßte der Gesamtbergbau Deutschlands 1978 Betriebe mit 918 805 gegen Unfallfolgen versicherten Beschäftigten. Von der Gesamtheit kamen 349 Betriebe mit 689 347 Arbeitern (Versicherten) auf den Stein-, 493 Betriebe mit 77 876 Arbeitern auf den Braunkohlenbergbau, 432 Betriebe mit 88 397 Arbeitern auf den Erzbergbau und zugehörende Metallhütten, 268 Betriebe mit 49 864 Arbeitern auf den Salzbergbau (vorwiegend Kalisalze) und

die Salinenwerke, der Rest auf „andere Mineralgewinnungen". Aus dieser Aufstellung geht die überragende Stellung des Steinkohlenbergbaus, auch seine vorgeschrittenste Betriebskonzentration hervor. Von der deutschen Steinkohlenförderung entfallen 56% auf das rheinisch-westfälische Industriegebiet (Ruhrbezirk), 22—23% auf Oberschlesien, 9% auf Saar-Pfalz-Lothringen. 75% der Braunkohlenförderung kommen aus Mittelpreußen (Bezirk Halle) und Thüringen. Hier liegen auch die meisten und bedeutendsten Kaliwerke. Über 70% der Eisenerzförderung im deutschen Zollinlande (1913) lieferten Lothringen und Luxemburg (Minette). Diese geographische Lage der Bergbaue innerhalb Deutschlands bestimmt auch ihre machtpolitische Bedeutung. Die vorhin mitgeteilten Zahlen über die Betriebe und Belegschaften im deutschen Gesamtbergbau können im großen und ganzen noch für die Gegenwart gelten; nur hat sich die Kopfzahl der Arbeiter seit Kriegsende enorm vermehrt. Im Mai 1920 wurden im deutschen Steinkohlenbergbau ohne Saar-Pfalz 743 000 Arbeiter beschäftigt; gegen 1913 stieg die Belegschaft der Braunkohlenwerke um mehr als 100% auf rund 160 000 Köpfe im Mai 1920.

Die Gewinnung der wichtigsten Bergwerksprodukte nahm namentlich im 20. Jahrhundert einen raschen Aufschwung. Diese Entwicklung wurde durch den Krieg jäh unterbrochen. Folgende Grundzahlen unterrichten darüber. Es betrug in Millionen Tonnen die deutsche Förderung an

	Steinkohle	Braunkohle	Eisenerze	Kalisalze
1885	58,30	15,35	9,15	0,85
1900	109,29	40,49	18,96	2,05
1913	191,51	87,47	35,94	11,60
1914	161,38	83,94	25,51	8,17
1915	146,86	88,37	23,78	6,87
1916	159,17	94,33	28,29	8,64
1917	167,88	95,55	26,96	8,93
1918	161,72	100,66	—	9,44
1919	116,75	93,82	—	7,81
1920	126,00	102,00	—	—

Außer Kohlen, Eisenerz und Kalisalzen werden, allerdings in erheblich geringeren, teilweise nur kleinen Mengen noch Mangan-, Blei-, Zink-, Kupfer-, Schwefel-, Zinn-, Nickel-, Silber-, Kobalt-, Vitriol-, Wolfram- und Wismuterze gefördert. Zinkerze immerhin in einem Betrage (meist in Oberschlesien), daß der Eigenbedarf gedeckt werden kann. Im übrigen war Deutschland auch vor dem Kriege zu seiner Bedarfsdeckung auf eine starke Einfuhr metallhaltiger Erze oder der daraus erzeugten Werkmetalle angewiesen. Eine bedeutende Eigenförderung über den Selbstverbrauch hinaus bestand nur in Steinkohlen und Kalisalzen. Unter solchen Umständen mußte die jahrelange Absperrung Deutschlands von den ausländischen Metallmärkten oder doch die außerordentliche Erschwerung des Imports (z. B. des Schwedenerzes) eine Warenknappheit auf diesem Gebiet herbeiführen, die auch in einer kollosalen Preiserhöhung, einer wahren Preisrevolution zum Ausdruck gekommen ist.

Für 1920 ist die angegebene Stein- und Braunkohlenförderung vom Reichskohlenkommissar geschätzt, ohne Saar-Pfalz-Gebiet. Über die gesamtdeutsche Eisenerzförderung liegen zur Zeit nur bis 1917 die amtlichen Angaben vor. Die Kaliförderziffern für 1918 und 1919 enthalten nicht mehr die oberelsäßische Gewinnung. Unsere Tabelle gibt ein anschauliches Bild von den Einwirkungen des Krieges und seiner Nachwehen auf den deutschen Bergbau. Wir sehen, daß der Förderrückgang nicht erst, wie häufig angenommen wird, nach der innerpolitischen Umwälzung im 1918, sondern gleich im ersten Kriegsjahr stark einsetzte. Insgesamt beklagt Deutschland, wenn man die Gewinnung von 1913 als Berechnungsgrundlage annimmt, in der Periode 1914/19 ein Manko an Steinkohlenförderung von 239 Millionen Tonnen. Gleichzeitig treten in Großbritannien, Frankreich und Belgien, neben Deutschland die Hauptversorger der europäischen Kohlenverbraucher, bedeutende Förderverluste ein. Der Gesamtverlust allein dieser vier Gewinnungsländer bezifferte sich von 1914 bis inklusive 1919 auf etwa 523 Millionen Tonnen Steinkohlen. Dadurch ist die zu einer internationalen Krisis gewordene Kohlennot schon hinreichend erklärt. In Betracht muß auch gezogen werden, daß während des Krieges überall die sog. „kriegswichtigen Betriebe" allein oder in erster Linie mit Kohlen versorgt wurden, die übrigen dauernd Not litten. Im Braun-

kohlenbergbau, der nun vorwiegend in Tagesbauen umgeht, war es möglich, durch die Einstellung größerer Mengen ungelernter Arbeiter und durch Verwendung von maschinellen Hilfsmitteln die Förderung sogar über den Friedensstand zu heben. Indessen ist die Braunkohle meist kaum nur $^1/_3$ so heizkräftig wie gute Steinkohle, verträgt daher keine weiten Transporte, kann im rohen Zustande viel weniger als Steinkohle zu Feuerungsszwecken Verwendung finden. Brikettiert ist aber auch die Braunkohle ein ausgezeichneter Hausbrand. Jedoch der gegenwärtige Bestand an gebrauchsfähigen Brikettpressen gestattet noch nicht, von der erhöhten Rohkohlenförderung entsprechend mehr zu brikettieren. Im Jahre 1913 wurden 21,4 Millionen Tonnen Braunkohlenbriketts erzeugt; im gleichen Verhältnisse zur Förderung hätten 1919 schon etwa 24 Millionen Tonnen Briketts hergestellt werden müssen, es waren aber nur rund 19 Millionen Tonnen. Von der Steinkohlenförderung wird eine relativ geringe Menge (Gruß- oder Staubkohle) brikettiert — Erzeugung 1913 rund 5,8 Millionen Tonnen —, dagegen ein bedeutender Teil verkokt. Das geschieht, um einen konzentrierten Heizstoff namentlich für die Hüttenindustrie (Schmelzkoks) zu erhalten, aber in jüngster Zeit immer mehr zwecks Gewinnung von hochwertigen Nebenprodukten, zu deren Weiterverarbeitung eine ausgedehnte chemische Industrie entstanden ist (Teerfarben, Arzneien, Benzol usw.). Manche Zechen mit der hierfür besonders geeigneten Kohle verkokten 40 bis über 70% ihrer Förderung. Trotz fallender Kohlenförderung ist während des Krieges die Verkokung forciert worden, weil die hierbei erzielten Nebenprodukte in unvorhergesehenem Maße für die Munitionsherstellung usw. verwendet wurden. Die Kokserzeugung betrug im Deutschen Reiche 1913 rund 32 Millionen Tonnen, hielt sich 1917 und 1918 auf über 33, fiel 1919 auf 19,9 Millionen Tonnen. — Auch an der starken Senkung der Eisenerzförderung erkennt man die zerstörenden Wirkungen des Krieges. Von den 50 Millionen Tonnen Eisenerzen, die 1913 im deutschen Zollinland rechnungsmäßig zur Verfügung standen, kamen 14 aus dem Auslande (4,5 von Schweden, 3,8 von Spanien, 3,6 von Frankreich), 21,3 wurden in Lothringen, 7,3 Millionen Tonnen in Luxemburg gefördert. Ausgeführt wurden 2,61 Millionen Tonnen (1,7 nach Belgien), so daß rechnungsmäßig rund 47,40 Millionen Tonnen innerhalb der Reichsgrenzen verblieben. Die deutsche Roheisenproduktion betrug damals 19,3 Millionen Tonnen. Während des Krieges ging die deutsche Eisenerzförderung wie oben nachgewiesen zurück. 1913 verbrauchten die Hütten nachweislich in Gesamtdeutschland 37,93 Millionen Tonnen eisen- und manganhaltige Erze, wovon 25,9 Millionen Inlandsförderung. 1917 betrug der Hüttenverbrauch nur noch 26,4 Millionen Tonnen, davon stammten 18,7 Millionen aus dem Inlande. Die Roheisenerzeugung belief sich nun nur noch auf 13,25 Millionen Tonnen. Stellt man sich vor, daß 1913 die Eisenerzförderung in Deutschland ohne die Gewinnungen in Lothringen und Luxemburg nur 7,47 Millionen Tonnen betrug, so ist ohne weiteres klar, welcher ungeheure Schlag der deutschen Volkswirtschaft durch den Verlust des lothringischen Erzgebiets und die Auflösung des Zollvertrags mit Luxemburg versetzt worden ist. — Innerhalb eines Halbjahrhunderts hat sich der Kalibergbau zu einer bedeutenden Industrie mit monopolistischer Geltung auf dem Weltmarkt für kalihaltige Erzeugnisse emporgeschwungen. Da die Produktion der Kaliindustrie, wenn man sie auf reines Kali reduziert, vor dem Kriege zu 45% im Auslande, namentlich im überseeischen (Vereinigten Staaten von Nordamerika), Absatz fand, mußte die Blockierung Deutschlands gerade diese Industrie außerordentlich hart treffen. Nun die gehaltreichen oberelsässischen Kalilager an Frankreich gefallen sind, gehört auch das Kaliweltmonopol Deutschlands der Vergangenheit an. Der Krieg hat aber einen solchen „Kalihunger“ (Düngesalze für die ausgepowerten Äcker) erzeugt, daß die Bergwerke, unter großem Kohlenmangel leidend, die Nachfrage kaum befriedigen können.

Die hauptsächlichsten Ursachen des Rückgangs der Bergwerksförderungen sind: Einziehung Hunderttausender der kräftigsten und betriebskundigsten Arbeiter zum Heeresdienst; Einstellung von ungeschulten und schwächlichen Ersatzarbeitern (bedeutende Mengen weibliche und jugendliche), starker Verlust an Arbeitskräften durch Tötung und Verkrüppelung im Kriege; enorme Vermehrung der Krankheiten, Invalidisierungen und Sterbefälle infolge der durch die Hungerblockade erzwungenen absolut unzureichenden Ernährung, die auch die Betriebsunfälle stark zunehmen ließ; ferner: die häufige Unterlassung der einer rationellen Betriebsmethode eigentümlichen Vorrichtungs- und Ausbauarbeiten, die vorzugsweise Gewinnung der ergiebigeren, leichter

abzubauenden Flöze (Raubbau); Herunterwirtschaftung der maschinellen Einrichtungen, weil kein Ersatz beschafft werden konnte, das notwendigste Material für die Reparaturen und Erneuerungen immer mehr von der Heeresverwaltung beansprucht wurde; überhaupt die Not an allen möglichen Betriebsmaterialien, wie Sprengstoffe, Lampen, Holz, Eisen, Schmieröle usw. Alles das zusammengenommen hat die menschlichen Arbeitskräfte und die betriebstechnischen Anlagen in einen Zustand beispielloser Erschöpfung und Abnutzung versetzt. Infolgedessen ging auch die Förderung pro Kopf und Schicht der Belegschaft bereits im Kriege erheblich zurück. Dasselbe ist übrigens der Fall in Großbritannien, trotz der dortigen unvergleichlich besseren Ernährung und Materialbeschaffung. Seitens der britischen Bergleute wird der Förderrückgang gleichfalls auf den Raubbau in den Gruben zurückgeführt. Ein Umstand, der die internationale Kohlennot erheblich mitverschuldet, ist die teilweise oder gänzliche Zerstörung bedeutender Kohlenschächte in Nordfrankreich, deren Förderung vor dem Kriege den wesentlichsten Teil des französischen Kohlenbedarfs deckte. Da die Ernährung der deutschen Bergarbeiter nach dem Kriegsabschluß sich zunächst noch verschlechterte und auch gegenwärtig trotz einiger Beihilfen keineswegs als ausreichend bezeichnet werden kann, so ist der weitere Rückgang der Förderung pro Mann und Schicht ohne weiteres verständlich. Es ist auch in Betracht zu ziehen, daß gegenwärtig ein bedeutend größerer Teil der Belegschaften als früher noch betriebsunkundig ist, sich erst bergmännisch schulen muß, darum gegen früher ein viel kleinerer Prozentsatz der Arbeiterschaft als geschulte Bergleute bezeichnet werden darf. Nach den Angaben des Reichskohlenkommissars hat die Stundenförderung des Untertagarbeiters in Oberschlesien 1913 durchschnittlich 188, im April 1920 nur noch 133,8 kg betragen; im Ruhrbergbau sind die Verhältniszahlen 136,3 bzw. 115 kg. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß bei Wiederkehr normaler Ernährungsverhältnisse und nach Verbesserung der betriebstechnischen Einrichtungen die Prokopfförderung wieder zunimmt. Schon die Tatsache, daß auch in Großbritannien, Frankreich, Belgien, Tschechoslawien und selbst in Nordamerika die gegenwärtige Prokopfförderung zum Teil sogar erheblich niedriger ist als vor dem Kriege, beweist, daß wir es hier mit einer allgemeinen Kriegsfolge zu tun haben. Durch Belegschaftsvermehrung, mit der eine aus öffentlichen Mitteln betriebene großzügige Wohnungserstellung einhergeht, ferner mittels Vervollkommnung der Gewinnungstechnik soll und muß unsere Bergwerksförderung über die Höhe des Friedensstandes gesteigert werden. Einer Verlängerung der regelmäßigen Schichtszeit widersetzen sich die Belegschaften mit guten Gründen. Während des Krieges betrug die Untertagsschicht meist $8^1/_2$—$9^1/_2$ Stunden, oft ohne Ein- und Ausfahrt, ein relativ geringer Belegschaftsteil fuhr sogar länger, bis zu 12 Stunden (Oberschlesien und Kölner Braunkohlenbezirk) an. Außerdem wurden viele Überschichten verfahren. Nach der Novemberrevolution 1918 erzielten die Bergarbeiterorganisationen erstmalig den Abschluß von Tarifverträgen mit der Fixierung von Mindestlöhnen, Lohnzuschlägen für Überstunden und Sonntagsarbeit und die Festsetzung der regelmäßigen Schichtzeit auf acht (Braunkohlen und Erze) bis $7^1/_2$ und 7 Stunden (Steinkohlen und Kali) einschließlich Ein- und Ausfahrt. Die Übertagsarbeiter erhielten die Achtstundenschicht ohne Pausen. Diese Schichtverkürzung, geboten durch die Erschöpfung der stark unterernährten Arbeiter, mußte natürlich zunächst auch eine Verminderung der Prokopfförderung mit sich bringen. Das Ziel der Untertagsbelegschaften ist gegenwärtig die Sechsstundenschicht, mit der Begründung, nach diesem Arbeitssystem könnten drei Förderschichten von zusammen 18 Stunden eingelegt, dadurch die Totalförderungen gehoben werden, während gegenwärtig nur zwei Förderschichten à 7 Stunden verfahren würden. Die Bergarbeiterorganisationen haben sich grundsätzlich für die Sechsstundenschicht erklärt; ein sinngemäß gleicher Beschluß ist auch bereits von der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung angenommen worden. Auch der vom 2. bis 6. August 1920 in Genf tagende internationale Bergarbeiterkongreß sprach sich prinzipiell für die Sechsstundenschicht, nach vorheriger Vervollkommnung der technischen Werkseinrichtungen, aus. Die Franzosen und Belgier, deren Untertagsschicht gesetzlich auf $7^1/_2$ — 8 Stunden mit Ein- und Ausfahrt festgesetzt ist, erhoben den Einwand der augenblicklichen Undurchführbarkeit dieser Schichtzeit, stimmten aber grundsätzlich dem deutschen Antrag zu. Die britische Delegation, in deren Heimat 1919 die Untertagsschicht ohne Ein- und Ausfahrt gesetzlich auf 7 Stunden bemessen wurde, stellte sich vollständig auf seinen Boden, mit der Erklärung, täglich sechs Stunden von Licht und Luft abgeschnitten zu sein, genüge auch

schon, um das Los des Bergarbeiters nicht beneidenswert zu machen. Die Forderung der Sechsstundenschicht in allen bergbautreibenden Ländern wird nicht mehr von der Tagesordnung der Bergarbeiterkongresse verschwinden, bis dem Verlangen international Rechnung getragen wird. Desgleichen die Forderung der Bergarbeiter nach einem jährlichen Erholungsurlaub, dem teilweise bereits in Deutschland, Holland, Großbritannien und in der Tschechoslowakei entsprochen wurde, durch tarifvertragliche Abmachungen.

Eine durch den jahrelangen Rückgang der Förderung immens verstärkte Nachfrage nach Bergwerksprodukten, die infolge der enormen Verteuerung der Lebenshaltung notwendig gewordenen großen Lohn- und Gehaltserhöhungen, ferner die noch weit mehr gestiegenen Kosten der Betriebsmaterialien, Maschinen usw., sodann die Kapitalsansprüche bewirkten eine gewaltige Preissteigerung für Kohlen, Koks, Briketts, Erze und Salze. Nicht nur in Deutschland. Manche Preise sind auf das Zwanzig- bis Dreißigfache des Vorkriegsstandes hinaufgeschnellt. Dem Rückgang der Produktion steht daher eine riesenhafte Zunahme des „Wertes der Förderung" gegenüber. Eine Registrierung dieser „Werte" und ein Vergleich mit den Wertziffern der Friedenszeit erübrigt sich, weil sich sozusagen jeden Tag das Preisbild ändert. In jüngster Zeit ist im deutschen Braunkohlenbergbau mit dem Abbau der Verkaufspreise begonnen worden. Je allgemeiner diesem Vorgang systematisch gefolgt wird, desto besser für unsere Volkswirtschaft. In erster Linie ist die Verteuerung der bergbaulich gewonnenen Urstoffe der Antrieb für die Erhöhung des Preisniveaus aller Verbrauchs- und Gebrauchsgegenstände. Das erkannten auch die Bergarbeiter. Deren wirtschaftliche Lage ist trotz einer Lohnsteigerung von durchschnittlich pro Schicht 3,46 bis 6,17 M. (Hauer) im Vierteljahr vor dem Kriegsausbruch auf 29—51 M. Tariflohn im zweiten Viertel 1920 keineswegs so erträglich, wie die hohen Lohnziffern erscheinen lassen. Die Bergarbeiter sehen immer mehr ein, daß ihnen die „aufgeplusterten" Löhne keinen Vorteil bringen, sondern ein allgemeiner Preisabbau eintreten muß, dem der Lohn- und Gehaltabbau nach einiger Frist folgen wird. Durch eine Erhöhung der Förderung werden auch die Selbstkosten gesenkt. Billigere Rohstoffe ermöglichen niedrigere Warenpreise. Solange die kostspielige Lebenshaltung bleibt, oder wenn sie sogar noch teurer wird, solange tritt die Bergarbeiterschaft mit Lohnforderungen hervor.

Deutschland und Großbritannien waren vor dem Kriege — und werden wieder sein müssen — die einzigen europäischen Länder mit einem starken Steinkohlenexport, ohne daß diesem ein Importausgleich gegenüberstand. Österreich-Ungarn exportierte zwar fast 7 Millionen Tonnen Braunkohlen nach Deutschland, empfing dafür aber von dort über 13 Millionen Tonnen Steinkohlen und Koks. Deutschland verfügte 1913 an eigener Förderung und Import (fast nur britischen) über rund 202 Millionen Tonnen Steinkohlen, exportierte davon 43,3, so daß dem Eigenverbrauch 157,9 Millionen Tonnen verblieben. Die Förderung pro 1920 wird auf 126 Millionen Tonnen geschätzt, ohne Saar-Pfalz. Letztgenannte Gebiete, dazu Elsaß-Lothringen, wiesen 1913 eine Steinkohlenförderung von rund 17 Millionen Tonnen auf, dem ein ungefähr gleicher Verbrauch entsprach. Es fand eigentlich nur ein Sortenaustausch mit dem rechtsrheinischen Deutschland statt. Demzufolge hätte Deutschland ohne Saar-Pfalz-Lothringen 1913 einen Steinkohlenverbrauch von rund 140 Millionen Tonnen gehabt. Selbst wenn die ganze deutsche Förderung pro 1920 dem Inlande verbliebe, fehlten ihm noch über 14 Millionen Tonnen an der Bedarfsmenge entsprechend den Erfahrungen von 1913. Der tatsächliche Bedarf ist aber zweifellos größer, weil viele Industrien jahrelang außerordentlich schlecht versorgt wurden; und die Qualität der Kohle ist wegen des früheren Raubbaus schlechter. Der Vertrag von Versailles verpflichtet Deutschland, zunächst jährlich aus seinen Kohlenbeständen — ohne Saar-Pfalz — 39 Millionen Tonnen an Frankreich, Belgien und Italien zu liefern, außerdem an Luxemburg den Vorkriegsbedarf (3—4 Millionen Tonnen). Die Wiedergutmachungskommission der Alliierten hatte die Pflichtlieferung in Ansehung des Förderrückgangs auf jährlich 29 Millionen Tonnen festgesetzt. Deren Abfuhr war aber auch noch nicht möglich, zumal der oberschlesische Ententekommissar entgegen dem Verteilungsplan des deutschen Reichskohlenkommissars über die dortige Förderung mehr zugunsten der polnischen Verbraucher verfügte. In den Monaten Mai und Juni d. J. konnten nur je etwas über eine Million Tonnen an die Entente von Deutschland abgeführt werden; das war die Veranlassung zur Erörterung der Kohlenfrage in Spa und führte dort zu dem „Abkommen" vom 15. Juli 1920. Danach ist Deutschland einstweilen verpflichtet, an die Entente

ab 1. August ein halbes Jahr monatlich 2 Millionen Tonnen zu senden. Am 15. November werden die Alliierten feststellen, ob das „Abkommen" erfüllt ist, im Falle der Nichterfüllung ist die Besetzung „des Ruhrgebiets oder irgendeines anderen deutschen Gebiets" vorgesehen. Die Anlage V, Teil VIII zum Versailler Vertrag bestimmt, daß die deutscherseits an die Entente auf dem Landwege gelieferten Kohlen zu deutschen Inlandspreisen abgegeben werden müssen. Nach dem Spa-„Abkommen" sollen nun für jede abgelieferte Tonne 5 Goldmark als Prämie von dem Empfänger gezahlt werden. Es soll ferner Deutschland von den alliierten Regierungen einen Vorschuß erhalten in Höhe des Unterschiedes zwischen dem Inlandspreis und dem Ausfuhrpreis deutscher Kohle fob deutsche Häfen bzw. dem englischen Kohlenausfuhrpreis fob englische Häfen. Eine Kommission, in der Deutschland vertreten ist, soll die Verteilung der oberschlesischen Kohle regeln. In Essen soll eine besondere Kommission, mit deutscher Vertretung, eingesetzt werden zwecks Verbesserung der Lebensbedingungen der Bergleute und Erhöhung der Förderung. Die 5-Goldmarkprämie ist zum Ankauf von Lebensmitteln für die Bergleute bestimmt. Die deutschen Regierungsvertreter haben dieses „Abkommen", mit Ausnahme des Artikels, der die Besetzung androht, unterzeichnet. Seitens des Reichskohlenkommissars ist ein Lieferplan ausgearbeitet worden, wonach nun 1 800 000 Tonnen Steinkohlen (1,53 Millionen Tonnen von der Ruhr) und 200 000 Tonnen rheinische Braunkohlenbriketts monatlich an die Entente abgeführt werden sollen. Die kohlenwirtschaftlichen deutschen Sachverständigen haben in Spa die sofortige Erhöhung der Monatslieferungen auf 2 Millionen Tonnen als undurchführbar bezeichnet, auch aus transporttechnischen Gründen, und erklärt: oder aber man müsse eine bedeutende Verschärfung der Wirtschaftskrise in Deutschland in Kauf nehmen. Dies könne man verhüten durch eine weniger starke sofortige Erhöhung der Ablieferungen. Die Unterzeichnung des „Abkommens" ist denn auch erfolgt aus politischen Gründen. Seine Ausführung ist nur möglich durch eine sofortige erhebliche Beschneidung des deutschen, ohnehin schon stark eingeschränkten Verbrauchs an Steinkohlen, weiter durch eine starke Erweiterung der Braunkohlenverwertung, in erster Linie aber durch die Erhöhung der Steinkohlenförderung. Einer solchen, von mindestens 900 000 Tonnen monatlich, stellen sich jedoch zunächst unüberwindliche Schwierigkeiten entgegen. Dennoch muß die gewissenhafte Erfüllung der Lieferungspflicht versucht werden, in der Erwartung der Anerkennung des guten Willens. Nehmen wir zunächst eine Jahresförderung von 126 Millionen Tonnen Steinkohlen an. Werden davon 24 an die Entente abgeführt, so verbleiben zur deutschen Verfügung nur noch 102 Millionen Tonnen, gegenüber einem Verbrauch von 140 in demselben Gebiet 1913. Davon sind aber noch in Abzug zu bringen die für die deutsche Volkswirtschaft zwecks Kreditbeschaffung und Warenaustausch lebensnötigen Ausfuhrmengen für Holland, Skandinavien, die Schweiz usw., immerhin 3—4 Millionen Tonnen. Danach kann man ermessen, in welche kritische Lage die deutschen Kohlenverbraucher durch den Versailler Vertrag bzw. das „Abkommen" von Spa geraten sind.

Je deutlicher der Charakter der Bergwerkserzeugnisse als lebensnötige Rohstoffe für alle Zweige der Volkswirtschaft hervortrat und je erkennbarer das Bestreben der Bergwerksbesitzer nach der Stabilisierung eines privatkapitalistischen Gewinnungs- und Verteilungsmonopols wurde, um so lebhafter erhob sich der Ruf nach der Verstaatlichung, neuerdings nach der Sozialisierung des Bergbaus. Diese Forderung wurde schon lange vor dem Weltkriege auch von politisch konservativ gerichteten Volkswirten unterstützt (Adolf Wagner) und verdichtete sich wiederholt in entsprechenden Anträgen der sozialdemokratischen Parlamentsvertretungen. Auch die Staatsregierungen erkannten die Notwendigkeit, von sich aus direkten Einfluß auf die Bergwerksindustrien zu gewinnen und versuchten dies durch gesetzliche Einschränkungen oder Aufhebung der tatsächlich längst illusorisch gewordenen „Bergbaufreiheit", durch staatlichen Vorbehalt der volkswirtschaftlich wichtigsten Mineralien und der Anlage von staatseigenen Bergwerken bzw. Ausdehnung des vorhandenen staatlichen Bergbaubetriebes zu erreichen. So entstanden die einschlägigen preußischen Berggesetznovellen von 1905 und 1907, auch die auf das gleiche Ziel strebenden Berggesetzreformen in den thüringischen und süddeutschen Staaten; so erfolgte der Erwerb westfälischer Kohlengruben (Gladbach, Hibernia) und von Kalischächten (Vienenburg) durch den preußischen Staat, dem bereits zwei sehr bedeutende Kohlengruben in Oberschlesien, die Saargruben, Erzgewinnungen im Harz, ferner das älteste Kalisalzbergwerk Staßfurt usw. zu eigen waren. Auch Bayern, Württemberg

und die thüringischen Staaten befanden sich bereits vor dem Kriege im Besitz oder Mitbesitz von Kohlengruben oder Erzzechen, Salzbergwerken und Salinen. Aber das privatkapitalistische Monopolstreben, wirksam unterstützt durch eine außerordentlich lebhafte Konzentrationsaktion, wurde durch jene staatlichen Maßnahmen nicht ernstlich behindert. Die Syndizierung der Zechenbesitzer wurde umfassender, ihre Machtposition immer stärker, woran auch die Teilnahme fiskalischer Vertreter an den Syndikatsverwaltungen nichts änderte.

Als der Krieg ausbrach, gewannen die Bergwerkserzeugnisse noch eine besonders hohe Bedeutung für die Landesverteidigung. Die zunehmende Kohlennot machte eine planmäßige Verteilung der Brennstoffe immer dringlicher. In Deutschland, wie in Großbritannien, Frankreich, Österreich-Ungarn, schließlich auch in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, ergingen Regierungsverordnungen, die in Höchstpreisvorschriften und in der Einsetzung von Regierungskommissaren für die Regelung der Kohlenverteilung gipfelten. Durch Bekanntmachungen des Reichskanzlers vom 24. bzw. 28. Februar 1917 nahm die Reichsregierung die Erzeugnisse der Stein- und Braunkohlenwerke für In- und Ausland in Anspruch und bestellte einen Reichskohlenkommissar, dessen Verteilungsanordnungen sich die Werksbesitzer und Kohlenvertreiber zu fügen hatten. Damit war ausgesprochen, daß diese Brennstoffe nicht mehr dem privatwirtschaftlichen Ermessen überantwortet bleiben durften. Ein prinzipiell bedeutsames Anerkenntnis der Forderung nach der Sozialisierung des Bergbaus. Auch der deutsche Erzbergbau wurde in seiner Bewegungsfreiheit insofern beschränkt, als das Kriegsministerium die Preise limitierte (Siegen-Nassauer Manganerze). Der Kalibergbau war bereits durch Reichsgesetz vom 25. Mai 1910 seiner Ungebundenheit beraubt. Dieses Gesetz kontingentierte die Absatzmenge, versuchte die Entstehung (überflüssiger) neuer Anlagen zu erschweren, übertrug dem Reichstag die Entscheidung über Preiserhöhungen, traf auch Bestimmungen über einen gewissen Mindestlohn und Maximalarbeitstag. Während des Krieges wurde das Abtaufen neuer Kalischächte verboten.

Nach Abschluß des Krieges wurde aus der Bergarbeiterschaft, die in eine stürmische Bewegung geraten war, mit Nachdruck, der auch in großen Arbeitseinstellungen kenntlich war, die „sofortige Sozialisierung des Bergbaus“ verlangt. Teilweise kam es sogar zu kommunistischen Werkssozialisierungen, allerdings nur vorübergehend. Unter dem Einfluß der Wissel-Möllendorffschen Vorschläge für eine „Planwirtschaft“ entstanden das Kohlenwirtschaftsgesetz vom 23. März 1919 und das Kaliwirtschaftsgesetz vom 24. April 1919. Beide beruhen auf demselben Prinzip: Ein oberster Rat, bestehend aus Vertretern der Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Verbraucher und der Regierungen (Reich und Länder) erörtert die einschlägigen brennstoff- bzw. kaliwirtschaftlichen Fragen (Preise usw.) und trifft Entscheidungen, welche nur noch der Nachprüfung und Sanktion des Reichswirtschaftsministeriums unterliegen. Die Werksunternehmungen sind territorial und fachlich zu Zwangssyndikaten vereinigt (11 Kohlensyndikate, ein Kalisyndikat), welchen die Durchführung der einschlägigen Richtlinien, Anordnungen, Entscheidungen der oberen Instanzen (für die Brennstoffwirtschaft der Reichskohlenrat und der Reichskohlenverband, das ist die Vereinigung der 11 Syndikate, für die Kaliwirtschaft der Reichskalirat) obliegt. Sowohl in dem Reichskohlenverband und in den Verwaltungen der Syndikate, also auch im Reichskalisyndikat, sitzen Arbeitnehmervertreter im Direktorium und Aufsichtsrat, allerdings stets in sehr kleiner Minderheit. Durch diese Gesetzgebung ist aber nur die gemeinwirtschaftliche Verteilung der Brennstoffe und der Kalisalze betroffen, wenn auch durch die Preisfestsetzung schon ein gewisser indirekter Einfluß auf die Produktionsstätten stattfindet. Notwendig ist die Sozialisierung der Gewinnung, mit dem Ziel der vollständigen Ausschaltung jedes privatkapitalistischen Profits aus der Bergbauindustrie. In welcher Form dieses Ziel verwirklicht wird, darauf ist weniger Gewicht zu legen als auf die möglichst rasche Realisierung der Forderung. Einig ist man sich in den Reihen der Sozialisten darüber, daß die Sozialisierung keine Verstaatlichung im althergebrachten fiskalischen Sinne, auch keine Bureaukratisierung der Verwaltung durch eine die schöpferische Initiative der Betriebsleiter ertötendes Verordnungsschema sein darf, sondern ihnen Bewegungsfreiheit, beschränkt nur durch Rücksichtnahme auf die Interessen der Volksgemeinschaft und den Schutz der Gesundheit und des Lebens der im Bergbau Beschäftigten, gewährt werden muß. Auf diese Weise ist, auch unterstützt durch die erhöhte Arbeitsfreudigkeit der Belegschaften, eine Intensität der Produktion durchzuführen.

Die durch die Reichsregierung nach der Novemberrevolution einberufene, im April 1920 neu zusammengetretene Sozialisierungskommission hatte bereits im Februar 1919 einen vorläufigen Bericht über die Sozialisierung des Kohlenbergbaus erstattet. Das Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919 gibt dem Reich das Recht (§ 2), „für eine Vergesellschaftung geeignete Unternehmungen, insbesondere solche zur Gewinnung von Bodenschätzen . . . in Gemeinwirtschaft zu überführen," „gegen angemessene Entschädigung". Der vorläufige Reichswirtschaftsrat beschloß in seiner Plenarsitzung vom 24. Juli 1920, die Sozialisierungskommission zur Vorlage eines Planes für die Sozialisierung des Kohlenbergbaus aufzufordern, um dann dazu Stellung zu nehmen. Der Genfer internationale Bergarbeiterkongreß nahm einstimmig eine Resolution an, in welcher die Nationalisierung (britisch-französische Formel) bzw. Sozialisierung des Bergbaus gefordert wird und zu ihrer eventuellen Erzwingung den internationalen Bergarbeiterstreik in Aussicht stellt. Der Stein ist im Rollen und wird sein Ziel erreichen müssen. Schon hat die deutsche Sozialisierungskommission — deren Vorschläge eine merkwürdige Übereinstimmung mit den Anregungen der zur Prüfung der Bergbauverstaatlichungsfrage eingesetzten britischen, offiziellen Sankey-Kommission aufweisen, obgleich keinerlei Zusammenarbeiten stattfand — ihren vom Verfasser dieses unterstützten Vorschlagsbericht der Reichsregierung übergeben. Es wird die Bildung einer deutschen Kohlengemeinschaft empfohlen, die Trägerin der ganzen Kohlenwirtschaft, einschließlich Nebenbetriebe, sein soll und der deshalb die Leitung und Ausnutzung aller privaten und auch der staatlichen Stein- und Braunkohlenzechen, Kokereien und Brikettfabriken übertragen wird. Als Persönlichkeit des öffentlichen Rechts übernimmt die Kohlengemeinschaft auch die noch freiliegenden Kohlenfelder. Sie führt durch ein Reichskohlendirektorium, dem ein aus 100 Mitgliedern (Betriebsleiter, Arbeitnehmer-, Verbraucher-, Reichstag- und Reichskanzlervertreter) bestehender Reichskohlenrat übergeordnet ist, alle Geschäfte der Kohlenwirtschaft, ordnet die Bestellung der dirigierenden Beamten, die Arbeiter- und Angestelltenangelegenheiten. Das ganze Gebiet des deutschen Kohlenbergbaus wird in 20—25 Bezirke, je einem Generaldirektor für die Leitung der dortigen Betriebe unterstellt, eingeteilt. Die dirigierenden Oberbeamten erhalten außer festen Gehältern noch Anteile am Reingewinn unter Berücksichtigung der in der Privatindustrie üblichen Sätze. Der binnenländische wie der Außenhandel mit den Kohlen wird vom Reichskohlenrat unter Zuhilfenahme kaufmännischer Vermittlung gemeinwirtschaftlich geregelt. An der Leitung der Betriebe sind die Arbeiter und Angestellten (Steiger) durch Betriebsräte und Regional-Zechenräte mit weitgehenden Rechten zu beteiligen. Arbeiter und Angestellte sollen ebenfalls außer fester Entlohnung noch Anteile an dem Betriebsertrag und Prämien für besondere Leistungen erhalten. Die Reinüberschüsse sollen im Einvernehmen mit der Reichsregierung zur Förderung der Gütererzeugung verwandt werden. Das wären die Grundzüge des Mehrheitsvotums der Sozialisierungskommission. Ein Minderheitsvotum stellt sich auch auf den Boden der Bergbausozialisierung, will diese aber durch schrittweise Aufsaugung der Privatunternehmungen, durch ratenmäßige Abfindung realisieren. Wie auch die Bergbausozialisierung verwirklicht wird, die Frage ist spruchreif geworden. Die kritischen Verhältnisse, in die unsere Volkswirtschaft durch die Kriegsfolgen hinein gezwungen wurde, drängen auf eine rasche Lösung des Problems.

---

36. Abschnitt.

Die Verkehrsmittel als Objekte der Gemeinwirtschaft.

Von Dr. Erwin von Beckerath,
a. o. Professor der Nationalökonomie an der Universität Rostock.

Literatur:

Vgl. vor allem die klassisch abgerundete Darstellung von Emil Sax, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 2. Auflage. Der zweite Abschnitt des ersten Bandes hat den gleichen Titel wie diese Abhandlung. Ferner Adolf Wagner, Theoretische Sozialökonomik, 2. Abteilung (Transport- und Kommunikationswesen); Roscher-Stieda, Nationalökonomie des Handels, 2. Halbband S. 444ff.; Karl Knies, Die Eisenbahnen und ihre Wirkungen 1853.

I.

Geht man davon aus, daß die auf Arbeitsteilung, Privateigentum und Verkehrsfreiheit beruhende, der „freien Konkurrenz" unterworfene, Wirtschaft die Einzelbedürfnisse am vollkommensten befriedigt, so fällt es auf, daß ihrer Einwirkung gleichwohl eine Reihe von wirtschaftlichen Tätigkeiten ganz oder teilweise durch den öffentlichen Verband (Staat und Gemeinde) entzogen sind. Die Übertragung solcher durch gemeinsamen Zweck verknüpften Betätigungen auf einen öffentlichen Körper wäre innerhalb der „verkehrswirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft" sinnlos, wenn damit nicht eine Erhöhung des zu erzielenden Nutzens, für den Verband als Ganzes oder für die in ihm verbundenen Individuen, angestrebt und erreicht würde. Daraus entsteht der Wissenschaft ohne weiteres die Aufgabe, theoretisch die Voraussetzungen zu klären, unter denen zweckmäßig die gesonderte wirtschaftliche Tätigkeit der einzelnen in den Händen eines öffentlichen Körpers gesammelt wird.

Es ist bekanntlich das Verdienst der deutschen (besonders deutsch-österreichischen) Theorie, diese Frage gelöst zu haben. Nicht überall, wo es sich um die Befriedigung von wirtschaftlichen Bedürfnissen der Gesamtheit von Einzelindividuen oder um die Durchführung eines staatlichen Lebenszweckes mit ökonomischen Mitteln handelt, ist es angezeigt, den öffentlichen Verband an die Stelle von Privatunternehmungen zu setzen. Vielmehr besteht neben der Selbstbetätigung auf wirtschaftlichem Gebiete eine breite Fülle von Möglichkeiten, regelnd in das „freie Spiel der Kräfte" einzugreifen und etwa durch Beschneidung des freien Wettbewerbes zugunsten bevorrechtigter Unternehmer, durch die ihnen aufgelegte Verpflichtung, bestimmte Tätigkeiten auszuüben, und endlich durch die Ordnung der Preise dem „öffentlichen Interesse" (das zu verschiedenen Zeiten sehr verschieden ausgelegt worden ist) zu seinem Rechte zu verhelfen. Nur dort, wo durch „individualistische Betätigung" „die Verwirklichung des konkreten Lebenszweckes in dem erwünschten Umfange" nicht gesichert ist, wird die Selbsttätigkeit des Verbandes zweckmäßig auch ein sich frei entfaltendes oder obrigkeitlich geordnetes Nebeneinander von Einzelunternehmungen ablösen. Und die Eingriffe der öffentlichen Gewalt in das Wirtschaftsleben waren denn auch tatsächlich zu allen Zeiten von sehr unterschiedlicher Tragweite.

Nicht richtig ist also die Annahme, daß sich im Verkehrswesen als einem Teil der Volkswirtschaft mit „gesetzmäßiger" Notwendigkeit immer weitere Stücke aus dem Tätigkeitsgebiete

der freien Unternehmung loslösten und dem Staate anheim fielen. Es ist vielmehr auch theoretisch ganz berechtigt, wenn etwa Schiffahrt und Straßenverkehr Objekte der privaten Unternehmung bleiben, nachdem andere Verkehrsmittel (Eisenbahn, Telegraph usw.) längst „verstaatlicht“ sind. Die allgemeine Formel, die soeben für die Selbstbetätigung des öffentlichen Verbandes an Stelle der Privatunternehmung gegeben wurde, bedarf zum besseren Verständnis dieser Tatsache einer näheren Umschreibung, die schon Karl Knies gegeben hat.

Knies kommt — und ähnlich Emil Sax — zu dem Ergebnis, daß die Selbsttätigkeit des öffentlichen Körpers überall dort angezeigt sei, wo die private Unternehmung unzureichend ist; entweder weil sie die betreffende wirtschaftliche Tätigkeit nicht ausüben kann oder es nicht will, und daß endlich der Verband immer dort einspringen müsse, wo die Überlassung wirtschaftlicher Handlungen an Einzelindividuen dem zu erreichenden Zwecke schädlich wäre. Dieser letzte Fall ist der in moderner Zeit für das Verkehrswesen wichtigste. Die so erweiterte Definition ist zwar klar und verständlich, aber immer noch formal genug, um in einem konkreten Einzelfalle Meinungsverschiedenheiten für die praktische Politik darüber zuzulassen, ob eine der genannten Voraussetzungen (oder mehr als eine) tatsächlich gegeben ist oder nicht.

In breiten Zonen des Verkehrswesens treibt die wirtschaftliche Natur der Transportmittel zu einer monopolistischen Beherrschung durch wenige Hände. Das trifft zu auf Land- und Binnenwasserstraßen aller Art, besonders auf Eisenbahnen, wo sich die unternehmungsweise Trennung von Schienenweg und Beförderung als undurchführbar erwies, auf die Mittel der Gedankenübertragung (wie Telegraph und Telephon), wogegen das durch den Transportweg nicht so streng festgelegte Beförderungsgeschäft auf Landstraßen und Wasserwegen ein Nebeneinander konkurrierender Transportunternehmer zuläßt. Der Grund für die Ausbildung des Monopols in den genannten Verkehrszweigen ist der Zwang, große Mengen von festem Kapital in einer solchen Unternehmung — Kanal, Eisenbahn usw. — festzulegen, das nur bei intensiver Benutzung (Massenverkehr) eine ausreichende Rente abwirft. Durch eine Wettbewerbsunternehmung würden beide Verkehrsanstalten „unrentabel“, und das in ihnen gebundene Kapital wäre vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus „verschwendet“. Sollte jedoch der Verkehr für zwei Unternehmungen mit gleicher Zweckbestimmung ausreichen, so wird ein Zusammenschluß beider mit dem Ziel monopolistischer Beherrschung (als Kartell oder Trust) die Folge sein.

Die durch alle Erfahrung bestätigte Tatsache, daß im Verkehrswesen der freie Wettbewerb in weitem Umfange durch das Monopol überwunden wird, rechtfertigt die Forderung, das private Monopol staatlich zu regeln oder in die Hände des Staates zu überführen. Denn es versteht sich von selbst, daß ein Verkehrsmonopol — in der Preisgestaltung, Linienführung, Behandlung der Benutzer — eine sehr schwere Schädigung für alle im Staate verbundenen Individuen und für diesen selbst werden kann. Die Gefahr wird um so größer, je allgemeiner und lebenswichtiger die Bedürfnisse sind, die durch die Leistungen des privaten Monopolisten befriedigt werden. Hat der Träger eines Verkehrsmonopols die Möglichkeit, die „Allgemeinheit“ nach Belieben auszubeuten, so wird die staatlich geregelte Privatunternehmung, die etwa in der Verleihungsurkunde zu einer Preis- und Netzgestaltung im öffentlichen Interesse, zu gleichmäßiger Behandlung aller Leistungsempfänger usw. verpflichtet ist, zweckmäßig ersetzt durch die wirksamere Form, diese Gesamtinteressen zu wahren: die Selbstbetätigung des Staates; denn hier ist die dritte von Knies genannte Voraussetzung offenbar gegeben. Dieser Gesichtspunkt wirkt ganz allgemein bei jedem verstaatlichten Verkehrsmittel; er braucht deshalb in der folgenden Einzelbetrachtung nicht immer ausdrücklich erwähnt zu werden.

Die Aufgabe des Verbandes einem verstaatlichten Verkehrsmittel gegenüber besteht selbstverständlich in der Errichtung einer gemeinwirtschaftlichen Verwaltung : dazu gehört u. a. die gleichmäßige Behandlung der Benutzer, ein allseitiger Ausbau des Verkehrsnetzes und vor allem eine gemeinwirtschaftliche Preisgestaltung, die gemäß der Natur des Verkehrsmittels (dem Grade seiner Gemeinnützigkeit) verschiedene Ziele verfolgt und sich entsprechend verschiedener Mittel bedient.

Die natürliche (in der vorhandenen Literatur stets gemachte) Voraussetzung einer jeden Verstaatlichung ist die, daß der Staat bereit und fähig ist, in seiner Verwaltung den höchsten

Nutzen für die Gesamtheit mit einer rationellen Wirtschaftsführung zu verbinden. Die zweite Forderung ist ebenso wichtig wie die erste. Denn die Zuschüsse zu einer Staatsunternehmung sind im wesentlichen aus Steuern zu bestreiten, und die hier notwendige Anspannung zur Deckung von Fehlbeträgen kann den Vorteil einer maßvollen (gemeinnützigen) Preisgestaltung mehr als ausgleichen. Ist deshalb der Staat zu einer vernünftigen Wirtschaftsgebahrung in einem bestimmten Zeitabschnitt unfähig, werden die Objekte seiner Selbstbetätigung die willkommenen Pfründe für „parasitäre Existenzen“ (gleichviel, von welcher Seite sie kommen), so ist unter dieser besonderen Voraussetzung die Frage einer Verstaatlichung in der Praxis entsprechend anders zu beurteilen.

II.

Das tatsächliche Verhältnis des öffentlichen Verbandes zu den Verkehrsmitteln läßt sich kurz folgendermaßen skizzieren.

Die Landstraßen sind fast zu allen Zeiten im Eigentum von öffentlichen Körpern gewesen. Ihre grundlegende Bedeutung für jeden zwischen örtlich verstreuten Siedelungen stattfindenden Tauschverkehr größeren Stils, die Schwierigkeit und Kostspieligkeit ihrer Anlage und Unterhaltung, wozu die Staatsgewalt die Untertanen unter Umständen zwingt, die Gefahr, daß der private Unternehmer trotz hoher Wegegelder die Straße verkommen läßt, und endlich die Wichtigkeit eines planvoll angelegten Netzes von Wegen für Verwaltung und Heerwesen, lassen diese Tatsache als ohne weiteres gerechtfertigt erscheinen. Erinnert sei an Persien, die vorbildliche Politik Roms und die merkantilistische Straßenpolitik, namentlich im Frankreich Colberts. Das Verhältnis der öffentlichen Körper zu den Landstraßen zeigt auf dem Kontinent vielfach verwandte Züge. Anlage und Unterhaltspflicht liegen meist den Staaten und ihren nachgeordneten Verwaltungskörpern ob, entsprechend dem Interesse, das die öffentlichen Verbände an den Landstraßen nehmen. Doch beteiligt sich der Staat häufig an den Kosten, die den kleineren Verwaltungskörpern aus dem Wegewesen entstehen. Anlage und Unterhaltung ist z. B. in Preußen Sache der Provinzen, Kreise und Gemeinden, die jedoch vom Staate unterstützt werden. Abweichend davon sind in England die Straßen des durchgehenden Verkehrs seit dem ausgehenden 17. Jahrhundert durch eine Art von staatlich geregelten Aktiengesellschaften (turnpike trusts) angelegt und unterhalten worden. Erst die neuzeitliche Gesetzgebung machte damit ein Ende und schuf in England und Nordwales „Straßenverbände“ (highway Boards) nach kontinentalem Muster. Was die finanzielle Behandlung der Straßen angeht, so ist in den Kulturstaaten durchgängig auf eine fiskalische Ausbeutung der Benutzer (worin der private Unternehmer nicht nachstand) und ihre den Straßenkosten entsprechende Heranziehung durch Gebühren die Kostendeckung aus öffentlichen Mitteln (Steuern) gefolgt.

Ursprünglich war die Post der Träger der „organisierten“ Landbeförderung von Nachrichten, Personen und Gütern. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, denn sie ist heute vorwiegend Sammelanstalt, die die eigentliche Transportfunktion fast ganz anderen Verkehrsträgern überläßt. Bekannt ist, daß die Post in ihren Anfängen (soweit wir diese zurückverfolgen können), etwa in Persien, dem ptolemäischen Ägypten, im römischen Weltreich als reine Staatsanstalt ausschließlich den Zwecken einer zentralistischen Verwaltung diente, gleichsam die Allgegenwart des Herrschers verwirklichte; genau das gleiche ist etwa im 16. Jahrhundert bei den fürstlichen Botenanstalten der Fall gewesen, die sich allerdings im Unterschiede dazu in der Richtung auf die Einbeziehung volkswirtschaftlicher Zwecke (Beförderung privater Sendungen usw.) entwickelt haben. Und das nämliche gilt für die große vom Kaiser privilegierte Transportunternehmung der Taxis im heiligen Römischen Reiche Deutscher Nation, die erst 1867 verschwunden ist. Die moderne Post mit ihrem (gegen früher) eingeschränkten Tätigkeitsgebiet (Brief-, Paketbeförderung usw.) ist überall Staatspost, und das ist richtig: vor allem wegen ihrer Bedeutung für den Staat selber bei der Durchführung seiner Aufgaben, dann wegen der Allgemeinheit der Bedürfnisse, die sie befriedigt, und endlich wegen der Notwendigkeit, sie einer einheitlichen Verwaltung nach bestimmtem Schema zu unterwerfen. Das Monopol des Staates ist eine Rechtstatsache, ergänzt durch „Postzwang“ (für gewisse Arten von Sendungen: etwa verschlossene Briefe) und „Beförderungspflicht“. Ebenso werden der Telegraphen- und Telephonbetrieb

— dieser in dem Maße, wie er der „interlokalen" Nachrichtenvermittlung dient, und somit sein Nutzen für die Gesamtheit zunimmt — am zweckmäßigtsen in der Hand des Staates vereinigt, wie es in der größeren Zahl der Kulturstaaten geschieht. Der Nachweis, daß auch hier die „individualistische Betätigung" nicht die Erreichung des gewünschten Zweckes sichert, ist leicht zu führen, zumal da sich sogar in England auf dem Gebiete der Telegraphie die Privatunternehmung nicht bewährt hat.

Die Frage der Verstaatlichung der Eisenbahnen, als des technisch am meisten durchgebildeten und wichtigsten Landtransportmittels für Personen und Massengut, wie sie in Deutschland besonders in der zweiten Hälfte der 70er Jahre die Öffentlichkeit bewegte, hat die theoretische Einsicht in das Wesen der Selbstbetätigung öffentlicher Körper auf wirtschaftlichem Gebiete wie keine andere gefördert. Die Gründe für die Verstaatlichung erschöpfen sich im wesentlichen in einer Detaillierung des dritten Argumentes von Knies, wonach die private Unternehmung in diesem Verkehrszweig entweder schädlich wirkt oder doch weniger nützlich ist als die des Staates. Im einzelnen machte man geltend[1]): die (nach aller Erfahrung vorhandene) Gefahr eines Mißbrauchs des Eisenbahnmonopols durch Private, die Notwendigkeit, über das Bahnsystem im Kriege verfügen zu können, und endlich den allseitigen Ausbau der Linien, wie er so nur unter der Herrschaft des Staates erfolge. Die theoretische Erörterung endigte mit einem Siege des Verstaatlichungsgedankens, und auch in der Praxis ging man in Europa mehr und mehr zum Staatsbahnsystem über. Die wichtigsten Kontinentalstaaten: wie Italien, Belgien, Dänemark, Schweiz, Norwegen, Ungarn, die deutschen Bundesstaaten mit Eisenbahnbesitz, hatten vor dem Kriege den Staatsbetrieb, wogegen die angelsächsische Welt an den Privatbahnen festhielt. Bekanntlich sind die acht getrennten deutschen Bahnsysteme mit dem 1. April 1920 „verreichlicht" worden, und zwar durch einen Vertrag, den man — angesichts der Höhe der vom Reiche übernommenen Entschädigung — einen „leoninischen" nennen könnte.

Unter dem Gesichtspunkt einer gemeinwirtschaftlichen Verwaltung von Post, Telegraph, Telephon und Eisenbahn ist es ausschlaggebend, daß die Preisgestaltung im öffentlichen Interesse erfolgt: d. h. eine möglichst ausgedehnte Benutzung dieser Verkehrsmittel durch mäßige Tarife verbürgt. Darin wird der Staat durch die wichtige ökonomische Tatsache unterstützt, daß bei diesen Unternehmungen die Kapitalzusammensetzung derart ist, daß ihre rege Benutzung die auf die Einzeltransportleistung fallenden Kosten, und damit die Preise, ermäßigt.

Was die verschiedenen Arten der Binnenwasserwege angeht, so ist zwar bei den Kanälen die konzessionierte Privatunternehmung weder in den Anfängen noch heute (England, Vereinigte Staaten) eine Seltenheit, doch herrscht in den Staaten reger Entfaltung auf diesem Gebiete die Staatstätigkeit, die — schon wegen unzureichender Leistungen der privaten Unternehmung — hier leicht zu rechtfertigen ist. Fraglich war es in Deutschland lange Zeit, ob die Aufwendungen für die Schiffahrt auf „natürlichen Wasserstraßen" die Erhebung von Gebühren zur Verzinsung und Tilgung der entstandenen Kosten begründen. Ist m. a. W. die Gemeinnützigkeit der Ströme so groß, daß es richtig ist, die Kosten der Gesamtheit der Steuerzahler anzulasten, oder müssen diese den Benutzern allein zugeschoben werden? Die Entscheidung ist mit Recht im Gesetz von 1911 im Sinne der Gebührenerhebung gefallen. Aber man kann zweifeln, ob die Gebühren unter der Herrschaft des Versailler Vertrages jemals erhoben werden können.

Hin und wieder ist schon vor dem Kriege die Verstaatlichung des Binnenschiffahrtsgewerbes gefordert worden: hauptsächlich wegen der Tendenz zur monopolistischen Zusammenfassung, wie sie besonders auf dem Rhein hervorgetreten ist. Wichtig erscheint weiter die Erwägung, daß in einem Lande, in dem die Eisenbahnen verstaatlicht sind, eine im Sinne der Erzielung des größten Gesamtnutzens anzustrebene Einheit von Schienen- und Wasserweg nur erreicht wird, wenn auch die Binnenschiffahrt dem staatlichen Einfluß zugänglich gemacht ist. Das Schleppmonopol auf dem Dortmund-Ems- und dem Rhein-Hannover-Kanal, sowie die Tätigkeit der „Schiffahrtsabteilung" während des Krieges (die für eine wissenschaftliche Bearbeitung sicher sehr lohnend wäre) sind vielleicht Vorboten einer künftigen Regelung.

---

[1]) Nach Lotz, Finanzwissenschaft S. 776.

In der Seeschiffahrt, soweit sie durch bestimmte Linien gebunden ist, hatte sich vor dem Kriege die Entwicklung von der freien Konkurrenz zum Kartell vollzogen. Das Objekt des Monopols ist hier nicht ein national zusammengefaßtes Liniennetz — wie bei der Eisenbahn — sondern ein Ausschnitt aus dem internationalen Seeverkehr, an dem die Reedereien verschiedener Länder beteiligt sind. Würde die Linienschiffahrt eines Landes verstaatlicht, so könnte der Staat nur in ein solches Kartell eintreten; von der Überwindung eines privaten Monopols kann also keine Rede sein, ganz abgesehen davon, daß unter den besonderen Verhältnissen in der Seeschiffahrt eine „schädliche“ Wirkung dieser dem Wettbewerb der „freien Schiffahrt“ ausgesetzten „Monopole“ sich vor dem Kriege nicht gezeigt hat, ihre Folgen vielmehr für die Befrachter von Vorteil gewesen sind.

III.

Die vorstehenden Bemerkungen gingen von der Voraussetzung aus, daß im allgemeinen die Einzelbedürfnisse innerhalb der verkehrswirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft am besten befriedigt werden, und daß im Verkehrswesen die Gemeinwirtschaft aus besonderen Gründen nur ergänzend hinzutrete. Ihre Überlegenheit mußte unter bestimmten Voraussetzungen theoretisch bewiesen werden, und das tatsächliche Vorhandensein dieser Voraussetzungen diente dazu, die Selbsttätigkeit des Staates in den einzelnen Zweigen des Transportwesens zu erklären.

Anders ist die Sache natürlich, wenn man, wie der Sozialismus, glaubt, daß die heutige „kapitalistische“ Wirtschaft naturnotwendig ihrem Ende entgegenlaufe und eines Tages ersetzt werde durch eine Wirtschaftsform, bei der nach der Aufhebung des Privateigentums die Produktionsmittel „durch gesellschaftliche Organe und im gesellschaftlichen Interesse“ verwaltet und der Ertrag „nach Gerechtigkeitsgesichtspunkten“ verteilt wird. Die Wirtschaft ist „sozialisiert“; diesem Vorgang könnten sich die Verkehrsmittel nicht entziehen. Sie höben sich nicht mehr als bevorzugte Objekte staatlicher Selbsttätigkeit von der „sich selbst überlassenen Verkehrswirtschaft“ ab, sondern bildeten Glieder einer großen „Gemeinwirtschaft“, die natürlich nicht dasselbe wäre wie eine „allgemeine Verstaatlichung“. Die Verkehrsmittel als Objekte einer „sozialisierten“ Gemeinwirtschaft erhielten dann ihren Charakter von der Art der Sozialisierung, deren Begriff und Durchführung heute so umstritten ist[2]). Damit lenkt die Erörterung auf ein anderes Gebiet hinüber.

[2]) Hierzu Alfred Amonn, Die Hauptprobleme der Sozialisierung (bes. S. 6 u. S. 44ff.).

Achtes Hauptstück.

Verkehrswesen.

37. Abschnitt.

Die Seeschiffahrt.

Von **Philipp Heineken,**
Generaldirektor des Norddeutschen Lloyd, Bremen.

Literatur:

Rob. Edwards Annin, A. M., The problem of our merchant marine in „The Nautical Gazette", New York, Nr. 16, 17, 18ff., vol. 99. — Denkschrift der deutschen Schiffahrtskommission zu den Verhandlungen über die endgültige Ablieferung der Handelsflotte im März 1920. — Deutschlands wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Sachverständigen-Gutachten vom 10. Mai 1920 zur Konferenz von Spaa. — Kapitän a. D. Fenchel, Die deutschen Schiffahrtsgesellschaften. Hamburg 1920. — Der Friedensvertrag. — Zeitschrift Hansa, Jahrg. 1919 u. 1920. — Rich. Hennig, Staatsbetrieb und Staatsüberwachung der Handelsschiffahrt im „Wirtschaftsdienst", 5. Jahrg., Nr. 40. — Jahrbücher des Norddeutschen Lloyd 1917/18, 1918/19, 1919/20. — Dr. Aug. Kaegbein, Schiffahrt und Schiffbau Deutschlands und des Auslandes. Handbuch 1914. — John M. Keynes, Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrags. Übersetzt von Bonn und Brinkmann, München und Leipzig 1920. — Lloyds Register 1920—21. — Nauticus, Jahrbuch für Deutschlands Seeinteressen. 16. Jahrg. 1914. Berlin 1914. — Prof. Dr. A. Rühl, Die Nord- und Ostseehäfen im deutschen Außenhandel in „Veröffentlichungen des Instituts für Meereskunde", August 1920. — Schiffahrt, Jahrbuch 1920 des Seedienst, Hamburg-Berlin 1919.

Deutschlands Stellung im Weltverkehr vor dem Kriege.

Deutschland konnte vor dem Kriege stolz und selbstbewußt auf seine eigene, nationale Seeschiffahrt hinweisen. Nachdem endlich im Jahre 1871 nach jahrhundertelanger Zerrissenheit aus den deutschen Ländern und Stämmen wieder ein einiges deutsches Kaiserreich geworden war, hatte Deutschland in raschem, glänzenden Aufstieg den Platz im Weltverkehr eingenommen, der ihm nach seiner Größe und geographischen Lage zukam. Die Zusammenfassung der deutschen Volkswirtschaft zu einem einheitlichen Zollgebiet zwang Deutschland, sich den ihm gebührenden Anteil an der Weltwirtschaft zu sichern, und in knapp vierzig Jahren wurde es zum Weltvolk. Davon gibt die Entwicklung seiner Seeschiffahrt ein beredtes Zeugnis.

Allein in den Jahren 1900—1914 wuchs die deutsche Handelsflotte von 3759 Schiffen mit rund 2,5 Millionen Br.-Reg.-Tonnen auf 4935 Schiffe mit rund 5,3 Millionen Tonnen. Mit ihr und durch sie stieg der deutsche Außenhandel vom Jahre 1885—1912 von 5,8 auf 21,3 Milliarden Mark, während beispielsweise der englische Handel nur von 10,7 auf 27,4 Milliarden zunahm. Mit seiner Handelsflotte nahm Deutschland der Tonnenzahl nach vor dem Kriege den zweiten Platz in der

Reihe der seefahrenden Völker ein, hinter England, das mit rund 20 Millionen Tonnen den ersten Platz behauptete, während an dritter Stelle die Ver. Staaten mit wenig mehr als 1 Million Tonnen Überseetonnage folgten. Was aber die Größe der Schiffe und Schiffahrtsunternehmungen, was Zuverlässigkeit und Mustergültigkeit der Organisation anbetraf, marschierte Deutschland an der Spitze der seefahrenden Nationen. In seinen großen Schiffahrtsgesellschaften, dem Norddeutschen Lloyd und der Hamburg-Amerika-Linie, besaß es die größten Schiffahrtsunternehmungen der Welt. Auf allen Meeren wehte stolz und achtunggebietend die deutsche Flagge neben den Farben Englands, das bisher die unbestrittene Vormachtstellung zur See innehatte.

Die Bedrohung der englischen Vormachtstellung in Seeschiffahrt und Außenhandel war unverkennbar. England verzichtete darauf, dieser Gefahr in friedlichem Wettbewerb zu begegnen. Durch einen brutalen Schlag suchte es sich des Mitwerbers um die Reichtümer der Welt zu entledigen. Es schürte und hetzte zum Weltkrieg und nach fünfjährigem, verzweifelten Ringen gegen eine ungeheure Übermacht mußte Deutschland, im Felde unbesiegt, dank der Vorgänge im Innern, die Waffen strecken. Vernichtet liegt es nunmehr am Boden, mit ihm sein blühender Außenhandel und seine stolze Schiffahrt.

Die Folgen des Krieges für die deutsche Seeschiffahrt.

Mit Ausbruch des Krieges verschwand die deutsche Handelsflotte von den Meeren, bis auf einen kleinen Rest, der in der Ostsee während des ganzen Krieges den Verkehr mit den nordischen Ländern aufrecht erhielt. Die deutschen Schiffe mußten meistenteils Schutz in heimischen oder neutralen Häfen suchen, teils fanden sie im Kriegsdienst Verwendung und haben dort als Hilfskreuzer u. a. Hervorragendes geleistet.

Die Verluste der deutschen Handelsflotte waren während der ersten Kriegsjahre verhältnismäßig gering. Beschlagnahmt wurden in England, Frankreich, Belgien, Rußland und Japan ungefähr 550 000 Tonnen deutscher Schiffsraum, von dem aber rund 200 000 Tonnen in Belgien und Rußland zurückerobert wurden. Auf offener See wurden von feindlichen Schiffen 200 000 Tonnen deutscher Schiffe aufgebracht. Hierzu kamen die Verluste durch kriegerische Ereignisse (Untergang als Hilfskreuzer oder durch Minen, U-Boote u. a.). Mit dem Eintritt immer weiterer Staaten in den Krieg gegen uns und nach der völkerrechtswidrigen Beschlagnahme der in ihren Häfen liegenden deutschen Schiffe mußten freilich allmählich 2,7 Millionen Tonnen als verloren gebucht werden. Immerhin verfügte Deutschland bei Einstellung der Feindseligkeiten in neutralen oder deutschen Häfen noch über 1081 Dampfer und Segler mit 2 883 200 Tonnen einschl. der Neubauten.

Der Waffenstillstand brachte die „Zurverfügungstellung“ aller Dampfer über 2500 Tonnen an die Feinde. Jedem Einsichtigen war schon damals klar, daß das den endgültigen Verlust dieser Schiffe bedeutete, der nur notdürftig unter fadenscheinigen Versprechungen bemäntelt wurde.

Tatsächlich übertraf dann auch der Friedensvertrag in seinen Bestimmungen über die deutsche Seeschiffahrt die schlimmsten Befürchtungen. Jetzt mußte Deutschland alle Schiffe über 1600, die Hälfte der Schiffe von 1000—1600 Tonnen und $^1/_4$ der Fischereiflotte ausliefern. Ein frecher unerhörter Raub war diese Wegnahme unserer Schiffe. Nicht einmal unter den dehnbaren Begriff der „Wiedergutmachung“ konnte diese Wegnahme gebracht werden. Mit der rücksichtslosen Durchführung des englischen „Tonne für Tonne“ Prinzips war gerade den feindlichen Reedern der schlechteste Dienst erwiesen. Die feindlichen Häfen waren vollgepfropft von Schiffen, so daß die deutschen Schiffe gar nicht in Fahrt gesetzt werden konnten und nur schwere Verkehrshindernisse bilden. Trotz Krieg und Kriegsfolgen ist die Welttonnage im Vergleich zur Vorkriegszeit heute ganz erheblich gewachsen und entspricht den Erfordernissen des Weltverkehrs durchaus. Niemandem zur Freude, nur Deutschland zu Leide ist also der Raub der deutschen Schiffe geschehen!

Mit der Erfüllung der feindlichen Schiffsraumforderung ist die deutsche Seeschiffahrt in Wirklichkeit vernichtet. Was von ihr geblieben ist, sind wenig mehr als 400 000 Tonnen Dampfer-Schiffsraum, zu dem noch 200 000 Tonnen Segelschiffsraum hinzukommen. Für den Überseeverkehr geeignet sind davon wegen ihrer technischen und wirtschaftlichen Bedingungen kaum 80 000 Tonnen. Von den mächtigen Passagierdampfern, dem Stolz der deutschen Handelsmarine, ist uns nicht

einer geblieben. An vierzehnter Stelle, hinter Griechenland, ist Deutschland heute in die Liste der Seevölker eingereiht.

Aber schwerer noch als dieser Schiffsraub sollen viele andere Bestimmungen des Friedensvertrages Deutschland und seine Schiffahrt treffen. Es sei hier nur an die Zerstörung des deutschen Außenhandels, die Beschlagnahme des deutschen Auslandsvermögens in den alliierten und assoziierten Ländern, den Raub der Überseekabel und der Kolonien, die Zerstörung der deutschen Kriegsflotte, die Wegnahme der den deutschen Schiffsgesellschaften in New York und Rotterdam gehörigen Hafen- und Dockanlagen usw. erinnert. Mit Recht erhebt sich da die Frage, ob ein Wiederaufbau der Seeschiffahrt überhaupt noch möglich sei.

Der Wiederaufbau der Seeschiffahrt.

Meinen weiteren Ausführungen möchte ich den Satz voranstellen: Notwendig ist ein Wiederaufbau, und zwar ein unverzüglicher Wiederaufbau der deutschen Seeschiffahrt.

Deutschland hatte, wie bereits festgestellt, einen hervorragenden Anteil am Weltverkehr. Sein Außenhandel erreichte vor dem Kriege einen Wert von 21,3 Milliarden, davon entfielen auf den Seeweg mehr als 70%. Die Einfuhr allein betrug $53^1/_2$ Millionen Br.-Reg.-Tonnen, an der deutsche Schiffe zu 61 % beteiligt waren. Selbst wenn man die deutschen Schiffe, die in außerdeutschem Verkehr tätig waren, mit einem Verkehrsfrachtraum von annähernd 20 Millionen Br.-Reg.-Tonnen zu den auf Deutschland fahrenden deutschen Schiffen hinzurechnet, so ergibt sich immer noch ein Frachtraummangel von $5^1/_2$ Millionen Tonnen, für den wir bereits in Friedenszeiten fremde Tonnage in Anspruch nehmen mußten.

Der Zusammenhang zwischen Seeschiffahrt und den verschiedenen anderen Gebieten der Volkswirtschaft ist so innig, daß es unmöglich wäre, die größere Bedeutung des einen Wirtschaftszweiges für den anderen festzustellen. Fest steht jedenfalls, daß Deutschland sich durch seine Schiffahrt, durch seinen rasch wachsenden Handel und dank seiner leistungsfähigen Industrie Zutritt zum Weltmarkt verschafft hat und daß es ein unentbehrliches Glied in der Weltwirtschaft geworden ist.

Das ist in doppelter Hinsicht von Bedeutung. Deutschland selbst ist mit seiner ganzen Wirtschaft auf diese Aufgabe eingestellt. Während 80 000 Seeleute unmittelbar durch die Schiffahrt ihr Brot fanden, lebten zehntausende im Schiffbau, zwei Millionen in der Exportindustrie und viele tausende im Außenhandel tätige Angestellte und Arbeiter von der Arbeit für den Weltmarkt. Nur so war es möglich, für 70 Millionen Deutsche auf demselben Raum Nahrung und Verdienst zu finden, der 40 Jahre zuvor nur eine halb so zahlreiche Bevölkerung zu ernähren brauchte. Allein 2 Milliarden Goldmark aus Frachtgewinnen führte die Seeschiffahrt dem deutschen Volksvermögen jährlich zu.

Wenn Deutschland sich also nicht ganz aufgeben will, wenn es diese zahlreichen Arbeitskräfte nicht um Arbeit und Brot bringen will, muß es auch weiter seinen Teil am Weltverkehr beanspruchen. Wenn es nicht hungern will, muß es sich wieder seine eigene nationale Schiffahrt schaffen, die heute dem deutschen Volksvermögen 8 Milliarden jährlich an Fracht ersparen würde, die jetzt dem Auslande zugute kommen und die deutsche Zahlungsbilanz noch weiter ungünstig beeinflussen. Deutschland ist, trotzdem es an Gebiet und Bevölkerung verkleinert ist, allein auf eine Mindesteinfuhr zur See von $13^1/_2$ Millionen Gewichtstonnen jährlich angewiesen, die es mit den ihm verbliebenen Schiffen auch nicht im entferntesten bewältigen kann. Gerade die Zerstückelung Deutschlands, infolge Wegfalls der bisherigen deutschen Bezugsgebiete, hat seinen Bedarf an überseeischen Nahrungsmitteln und besonders an Erzen vergrößert und die heutige deutsche Tonnage wird allein zur Heranschaffung dieses Erzbedarfs von $5^1/_2$ Millionen Gewichtstonnen vollauf benötigt. Der allgemeine Wiederaufbau Deutschlands ist unmöglich ohne Wiederaufbau einer nationalen Schiffahrt.

Deutschlands frühere Stellung in der Weltwirtschaft bedingt aber auch seine Weiterarbeit im Interesse der Weltwirtschaft selbst. Auch unter den Nationen findet eine Arbeitsteilung statt und Deutschland hat die ihm in diesem Rahmen zufallenden Aufgaben zum Heile der ganzen Welt erfüllt. Schon ergeben sich Anzeichen, daß die Ausschaltung Deutschlands, insbesondere die Lahmlegung seines Seeverkehrs zu schwerwiegenden Folgen für die ganze Weltwirtschaft führen wird. —

Wege zum Wiederaufbau.

Eine der nächsten Aufgaben für einen solchen Wiederaufbau ist die Beschaffung des nötigen Schiffsraums, die Schaffung einer Handelsflotte. Das ist auf verschiedene Weise möglich, 1. durch Neubau eigener Handelsschiffe auf deutschen Werften, 2. durch Umbau früherer deutscher Kriegsschiffe und 3. durch Neubau, Kauf oder Charterung von Schiffen im Ausland.

Ein Bau von Schiffen im Inland ist zunächst durch die Bestimmung des Friedensvertrages erschwert, nach der deutsche Werften fünf Jahre hindurch je 200 000 Tonnen Schiffsraum für die Feinde zu bauen haben. Nun ist zwar die Leistungsfähigkeit der deutschen Werften, die vor dem Kriege rund 500 000 Tonnen jährlich betrug, während des Krieges auf schätzungsweise 700 000 Tonnen gestiegen. Doch ist anzunehmen, daß angesichts der völlig veränderten Verhältnisse seit Friedensschluß und mit Rücksicht auf die sonstigen drückenden Bestimmungen des Friedensvertrages eine Bauleistung von 500 000 Tonnen bei weitem nicht erreicht werden kann. Kohlenmangel, Mangel an Rohstoffen jeder Art, die verminderte Arbeitskraft der Arbeiter, Streiks und andere innerpolitische und wirtschaftliche Tatsachen machen hier, wie auch auf anderen Gebieten, die notwendige Höchstleistung unmöglich.

Der Umbau von Kriegsschiffen, der in geringem Maße durchgeführt wird, hat mit gleichen Tatsachen zu rechnen. Zudem ist die Zahl der dafür in Betracht kommenden Schiffe gering.

Beschaffung von Schiffen im Auslande, die bei dem Überfluß an Welttonnage an sich wohl möglich wäre, scheitert an den bisherigen hohen Weltmarktspreisen, zu denen für Deutschland noch die ungünstige Valuta hinzukommt. Eine solche hohe Kapitalsanlage können die deutschen Reeder bei der Unsicherheit der Rentabilität nicht wagen.

Überhaupt ist für die ganze Frage entscheidend die finanzielle Leistungsfähigkeit der Reeder. Auch der Neubau im Inlande ist so kostspielig, daß er über die Kräfte der durch den Krieg schwer geschädigten Reeder geht. Ausschlaggebend ist dabei, wie weit das Reich seiner Verpflichtung zur Entschädigung der betroffenen Schiffseigner nachkommt. Bisher sieht lediglich das Gesetz vom 7. November 1917 betreffend die „Wiederherstellung der deutschen Handelsflotte“ bzw. die Verordnung betr. die Gewährung von sog. „Revolutions-Überteuerungszuschlägen“ Beihilfen für im Kriege verlorene Schiffe in gewisser Höhe vor. Ein endgültiges Entschädigungsgesetz, das auch die auf Grund des Friedensvertrages abgelieferten Schiffe einschließt, ist bisher noch nicht erlassen, so daß die Reeder allein auf Vorschüsse seitens des Reichs angewiesen sind.

Die vorgesehenen Beihilfen sind weder geeignet, die Reeder entsprechend zu entschädigen noch einen genügend schnellen Aufbau einer Handelsflotte zu ermöglichen. Gerade das letztere aber muß der Hauptzweck einer solchen Entschädigung sein. Die Handelsschiffahrt fast aller Länder ist stets auf Förderung von Seiten des Staates angewiesen gewesen. Deutschlands Schiffahrt hat vor dem Kriege bemerkenswerterweise ohne eine eigentliche staatliche Unterstützung ihren Weg gemacht. Abgesehen von den verhältnismäßig geringen Reichspostdampfer-Subventionen kannte man in Deutschland die in anderen Ländern üblichen Bau-Subventionen überhaupt nicht. Wenn der Staat jetzt unter den besonderen Verhältnissen eine Unterstützung gewähren soll, so würde er damit nur das tun, was andere Staaten selbst unter günstigen Bedingungen für ihre nationale Handelsschiffahrt getan haben. Das Allerwenigste dabei ist aber ein voller Ersatz, zum mindesten der ausgelieferten Schiffe von Staatsseiten.

Doch die Beschaffung von neuem Schiffsraum ist nicht die einzige Aufgabe bei der Wiederherstellung der Seeschiffahrt. Notwendig ist daneben vor allen Dingen Wiederanknüpfung der alten wechselseitigen Handelsbeziehungen mit dem Ausland, die durch den Krieg und die Friedensbestimmungen zerstört worden sind. Im engen Zusammenhang damit steht der Aufbau der Organisationen der deutschen Schiffsgesellschaften.

Von besonderer Bedeutung sind diese Fragen für die Riesenorganisationen des Norddeutschen Lloyd und der Hamburg-Amerika-Linie. Hier handelt es sich allerdings weniger um Wiedereinrichtung der Organisation als um ihre Erhaltung. Was diese großen Unternehmungen heute noch besitzen, ist das Ergebnis sechzig- und siebzigjähriger Arbeit und Erfahrung. Auch bei milderen Friedensbedingungen würde es Jahre dauern, ehe diese ausgedehnten Organisationen ihre

Tätigkeit in vollem Umfange wieder aufnehmen könnten. Inzwischen aber würden sie unbenutzt daliegen müssen, viel Geld verschlingen und einrosten. Aus diesen Erwägungen heraus war es das Bestreben der beiden Gesellschaften, ihre Einrichtungen und Erfahrungen dadurch nutzbar zu machen, daß sie dieselben amerikanischen Gesellschaften gegen entsprechende Gegenleistungen zur Verfügung stellten.

Ich halte es für verfrüht, wenigstens was den zwischen dem Norddeutschen Lloyd und der United States Mail St. Co. geschlossenen Vertrag (der seinem Wesen nach übrigens ein reiner Agentur-Vertrag ist), anlangt, — die Hamburg-Amerika-Linie arbeitet bekanntlich mit dem Harriman Konzern zusammen — heute schon mit Einzelheiten an die Öffentlichkeit zu treten. Allgemein ist bei Betrachtung der beiderseitigen Abkommen jedenfalls festzuhalten, daß unser deutscher Handel und Verkehr bei aller Wahrung nationaler Selbständigkeit auf enges Zusammenarbeiten mit anderen Völkern angewiesen sind. In unserer furchtbaren Lage müssen wir sogar möglichst bald die Wiederaufnahme dieser gemeinschaftlichen Arbeit anstreben und Anlehnung an das kapitalkräftige Ausland suchen.

Die Lage der Weltwirtschaft.

Die deutsche Schiffahrt ist, wie ich bereits ausgeführt habe, in ihren Wiederaufrichtungsbestrebungen in weitestem Maße von der Lage der Weltwirtschaft abhängig. Nur wenn sie im Wettbewerb mit den anderen seefahrenden Völkern wirtschaftlich bestehen kann, wird ihr eine genügend rasche Entwicklung möglich sein.

Deutschland ist durch den Krieg und seine Folgen den übrigen Nationen gegenüber ganz erheblich ins Hintertreffen geraten, und es fragt sich, ob es den Vorsprung der anderen Völker in absehbarer Zeit einholen kann.

Die Lage auf dem Weltschiffsmarkt ist heute die folgende:

Trotz der Kriegsverluste beträgt der Weltschiffsraum heute 57 314 065 Br.-Reg.-Tonnen gegen 49 454 000 Tonnen im Jahre 1914. Nach vorübergehendem Frachtraummangel bei Kriegsende, der aber auch nicht im Mangel an Schiffen seinen Grund hatte, ist heute Überfluß an Schiffsraum vorhanden.

Besonderen Anteil an der Ausgleichung der Kriegsverluste und Vermehrung der Welttonnage haben die Ver. Staaten, die von 1917 an ihre Handelsflotte in überraschend kurzer Zeit gewaltig vermehrt haben. Während ihre Flotte 1914 einschl. der Schiffe auf den Binnenseen 5,4 Millionen Tonnen betrug, hat sie Ende Juli 1920 den Stand von 16 Millionen Tonnen erreicht. Wenn davon auch eine große Zahl von Holzschiffen, die sich als unbrauchbar erwiesen haben, und von älteren Schiffen abzurechnen sind, so ist der Vorsprung Amerikas doch ungeheuer groß. Vor allen Dingen zeigt sich die Leistungsfähigkeit der amerikanischen Werften und der Unternehmungsgeist der Reeder. Viele Schwierigkeiten bleiben der so rasch erblühten nordamerikanischen Schiffahrt noch zu lösen, aber sie wird sie lösen dank der Unterstützung durch den Staat und dank der mächtigen Kapitalien und sonstigen Hilfsmitteln, die ihr zur Verfügung stehen. Hierhin gehört auch die jetzt in Vorbereitung befindliche Merchant Marine Act, die sog. Jones Act, die in ähnlicher Weise wie seinerzeit die englische Navigationsacte die amerikanische Schiffahrt fördern soll. Allerdings ist es noch fraglich, ob dieses Gesetz dem starken Widerstand in Amerika selbst gegenüber durchgeführt werden wird.

England ist an Stelle des einst so gefürchteten Deutschlands ein weit gefährlicherer Wettbewerber zur See in den Ver. Staaten entstanden. Der englische Handelsflottenbau hat mit dem amerikanischen nicht Schritt gehalten. Heute hat die englische Handelsflotte erst wieder ihren Vorkriegsbestand erreicht, trotzdem sich im englischen Schiffbau in letzter Zeit eine erhebliche Steigerung bemerkbar gemacht hat. Englands Vormachtstellung zur See ist jedenfalls erschüttert. Der Wirtschaftskampf zwischen England und den Ver. Staaten erscheint unvermeidlich. Die Jones Act und Maßnahmen des amerikanischen Shipping Board sind Anzeichen dafür. England hat während des Krieges viele seiner Schiffahrtsbeziehungen zugunsten Japans und Nordamerikas eingebüßt, so daß es jetzt im Zusammenhang mit Streiks, Transportkrise usw. für die geraubten deutschen Schiffe nicht einmal Verwendung hat und diese Schiffe teilweise verkommen, während

sie in den Händen ihrer rechtmäßigen Eigentümer zur Heilung der Wunden des Weltkrieges wirksam beitragen könnten.

Auch die anderen Länder Frankreich, Italien, Japan usw. haben ihren Schiffspark zum Teil auf Deutschlands Kosten erheblich vermehrt, sehen sich aber jetzt ebenfalls einem Überfluß an Schiffsraum gegenüber.

Dieser Tonnageüberfluß ist nach der Befriedigung des ersten vergrößerten Bedarfs aller Länder nach dem Kriege, nach Beendigung der Truppen- und Kriegsmaterialtransporte jetzt allgemein und hat zu einer schweren Schiffahrtskrise geführt. Die Frachten sind zum Teil um über 30% gesunken. So betrug z. B. die Fracht je Tonne Kohlen Union-franz. Häfen im Februar 1920 22 Dollar, im August dieses Jahres aber nur 9 Dollar, Hafer — La Plata-Europa im Februar 215 sh. im August 95—105 sh. Auf eine Zeit ungeheuerer Frachtgewinne folgt jetzt eine Zeit des allgemeinen Niedergangs.

Angesichts dieser Sachlage sind die deutschen Reeder zu besonderer Vorsicht bei der Beschaffung neuen Schiffsraums gezwungen und sind mehr denn je auf die finanzielle Unterstützung des Reichs angewiesen.

Dabei ist zu unterscheiden zwischen Linienschiffahrt und freier Schiffahrt. Während sich die letztere den veränderten Verhältnissen auf dem Schiffahrtsmarkt leichter anpassen kann, fühlt die Linienschiffahrt die Folgen von Schwankungen und Schiffahrtskrisen ungleich schwerer, und Deutschland muß darauf bedacht sein, vor allem wieder seiner Linienschiffahrt, auf die noch heute seine ganze Exportwirtschaft eingestellt ist, auf die Beine zu helfen.

Es dürfte deutlich geworden sein, daß unzählige Schwierigkeiten dem Aufbau unserer Seeschiffahrt im Wege stehen. Auf Schritt und Tritt drohen die tödlichen Bestimmungen des Friedensvertrages. Es sei hier nur noch erwähnt, daß neben allem anderen die Kohlenlieferungsverpflichtung an unsere Feinde eine ausreichende Versorgung der Handelsflotte mit Bunkerkohle unmöglich macht. Revision des Friedensvertrages ist daher die Forderung, die auch an dieser Stelle nachdrücklichst erhoben werden muß.

Wenn trotz alledem die deutschen Reeder entschlossen ans Werk gehen, so geschieht es, weil sie nicht gewohnt sind, untätig dem Schicksal seinen Lauf zu lassen. Sie wollen das schier Unmögliche wagen und im Vertrauen auf ihre Kraft von vorne anfangen. Dieser Anfang ist bereits gemacht, wenn auch aus verständlichen Gründen wenig davon an die Öffentlichkeit gedrungen ist.

Wie bereits erwähnt, sind aber die Reeder bei ihren Plänen unabweislich auf die Hilfe des Reiches angewiesen. Denn auch der Wagemut und die weitblickende Tat der Schiffahrtsunternehmer finden ihre Grenzen an den kaufmännischen Geboten. Wenn der Staat im Interesse der gesamten Volkswirtschaft einen raschen Wiederaufbau wünscht, dann muß er die Schiffahrt unmittelbar fördern.

Auch über das Wie der staatlichen Hilfe dürfte kein Zweifel sein. Die Formel kann nur lauten: Voller Ersatz der Kriegsschäden an die deutschen Reedereien, damit sie das Wagnis des Neuaufbaues ihrer Flotte übernehmen können. Dabei aber keinerlei staatliche Bevormundung in irgendwelcher Form. Wohl nie waren Entschlußfreudigkeit, Weitblick, Wagemut und Schnelligkeit des Handelns der Einzelunternehmer notwendiger als in der deutschen Schiffahrt in ihrer trostlosen heutigen Lage.

Wichtig für die Entwicklung der Seeschiffahrt sind auch die Verhältnisse der deutschen Häfen. Auch hier sieht sich Deutschland neuen Verhältnissen gegenüber. Die Friedensbedingungen erschweren den Wettbewerb der deutschen Nordseehäfen mit Rotterdam, Amsterdam und Antwerpen ganz wesentlich. So verbieten sie die Beibehaltung der Eisenbahnvorzugstarife für Bremen und Hamburg. Die Absicht, Bremen und Hamburg, zugunsten Rotterdams und Antwerpens zu benachteiligen, ist unverkennbar. Aus dieser Absicht entspringt auch der Plan, Antwerpen über Schelde und Maas mit dem Rhein zu verbinden. Auch die Pläne, Köln zu einem Seehafen auszubauen, verfolgen den Zweck, die deutsche Seeschiffahrt zu schädigen. Der Verlust der deutschen Häfen Danzig, Memel und Apenrade wird sich auch für unsere Schiffahrt fühlbar machen.

Dieser angestrebten Zurücksetzung der deutschen Nordseehäfen gegenüber ist die Schaffung neuer Binnenwasserstraßen von diesen Häfen aus von besonderem Wert. Ihre Aufgabe ist, das

Hinterland dieser Häfen, insbesondere dasjenige Bremens, zu vergrößern, um so zur Entwicklung der Seehäfen und der Seeschiffahrt beizutragen. In erster Linie kommt dabei der Anschluß des rheinisch-westfälischen Industriegebietes in Betracht. —

Die Arbeitnehmer in der Seeschiffahrt.

Deutschland verfügte vor dem Krieg in seinen 80 000 auf deutschen Schiffen fahrenden Seeleuten über eine wohlgeschulte, seefahrende Bevölkerung, deren soziale Lage zufriedenstellend war. Allerdings machten sich auch unter diesen Seeleuten die Wirkungen der allgemeinen zunehmenden Industrialisierung bemerkbar. Mit der ständigen Zunahme der Dampfschiffe gegenüber den Segelschiffen verschwanden die rein seemännisch gebildeten Leute immermehr, und so konnte es kommen, daß die große Masse der durch die Ablieferung der Handelsflotte brotlos gewordenen Schiffsbesatzungen dem während und nach der Revolution einsetzenden Verhetzungsfeldzug nicht die nötige Widerstandskraft entgegensetzte. Lohnforderungen und Forderungen anderer Art sollten den Seeleuten die Erfüllung ihrer Wünsche bringen. Das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern war dann ein Abkommen vom 3. Dezember 1918, das auch für die Seeschiffahrt, und zwar zum ersten Male, einen Tarifvertrag festlegte. Seitdem sind mehrfach neue Tarifverträge in der Seeschiffahrt abgeschlossen worden. Der letzte datiert vom 23. Oktober 1919 mit einem Zusatzabkommen vom 5. März 1920.

Die Tarifverträge haben den Seeleuten nicht nur beträchtliche Erhöhungen der Heuern, sondern auch Verbesserungen sozialer Natur gebracht. Die Frage ist aber, ob die deutsche Seeschiffahrt bei den gegenwärtigen hohen Heuersätzen konkurrenzfähig bleiben kann.

Recht unerfreulich sind dabei die Machenschaften des „Internationalen Seemannsbundes", der in radikalem Sinne die Verhetzung der Seeleute versucht. Anstatt mit den deutschen Reedereien, mit deren Geschick sie doch auf Gedeih und Verderb verbunden sind, zusammen zu arbeiten, werfen sich die radikalen Elemente unter den Seeleuten der Internationale in den Arm, in der sie jedenfalls einen recht schlechten Sachwalter ihrer Interessen finden werden.

Es muß allerdings betont werden, daß diese Radikalisierung der Seeleute durch die bisherige Tatenlosigkeit der deutschen Regierung wesentlich befördert worden ist. Die durch die Ablieferung unserer Flotte ebenfalls schwer geschädigten Seeleute haben Anspruch auf schnellste Linderung ihrer Not seitens des Reichs.

Ausblick.

Trotz mancher Enttäuschung, schwerer Rückschläge, ernster Konkurrenzkämpfe hatte sich die deutsche Schiffahrt vor dem Kriege eine hervorragende Stellung im Weltverkehr geschaffen, nicht durch künstliche Mittel, nicht durch Staatsunterstützung, sondern aus eigener Kraft. Diese Verhältnisse haben sich heute von Grund auf geändert. Die einstmals stolze deutsche Handelsflotte ist vernichtet, bzw. unter unsere Feinde aufgeteilt. Wir stehen vor der Riesenaufgabe, den uns verbliebenen kläglichen Rest allmählich wieder auf eine solche Höhe zu bringen, daß er seiner Aufgabe als Vermittler des Warenaustausches und des Personenverkehrs zwischen unserem deutschen Vaterlande und dem Auslande gerecht zu werden vermag. Keine Sonderinteressen der deutschen Reeder sind es, die wir dabei verfolgen, sondern das Wohl und Wehe der gesamten deutschen Wirtschaft steht auf dem Spiele. Möge der Gedanke, daß der rascheste Wiederaufbau der deutschen Handelsflotte eine Lebensnotwendigkeit für unsere deutsche Wirtschaft ist, Allgemeingut des deutschen Volkes werden, dann wird das Wort jenes einsamen, jetzt in der Verbannung lebenden Mannes, dem auch die deutsche Schiffahrt so viel zu danken hatte, dereinst wieder Geltung gewinnen:

„Unsere Zukunft liegt auf dem Wasser!"

---

38. Abschnitt.

Der Mittellandkanal.

Von Dr. ing. **Sympher,**

Oberbau- und Ministerialdirektor im Ministerium der öffentlichen Arbeiten in Berlin.

Literatur:

Michaelis, Zur Emscher- und Rhein-Elbe-Kanalfrage. Essen 1859. — Derselbe, Rhein-Weser-Kanal. Berlin 1864. — A. Meitzen, Topographische Erwägungen über den Bau von Kanälen in Deutschland. Wiegand und Hempel. Berlin 1870. — Derselbe, Kanalbau in Preußen. Berlin 1885. — Geck, Der binnenlandische Rhein-Weser-Kanal. Hannover 1891. — Prüsmann, Denkschrift über den Entwurf eines Rhein-Elbe-Kanals. Berlin 1899. — Sympher, Die wirtschaftliche Bedeutung des Rhein-Elbe-Kanals. Siemenroth und Troschel. Berlin 1899. — Derselbe, Die neuen wasserwirtschaftlichen Gesetze in Preußen. Berlin 1905. — Havestadt und Coutag, Denkschrift. betreffend die Fortsetzung des Rhein-Hannover-Kanals bis zur Elbe. Herausgegeben vom Ausschuß zur Förderung des Rhein-Weser-Kanals. Magdeburg. — O. Franzius, Denkschrift, betreffend die Vollendung des Mittellandkanals durch Ausbau der Mittellinie. Magdeburg. 1918. — Derselbe, Der Mittellandkanal. Zeitschrift. Magdeburg 1920. — Dr. Stegemann, Die Vollendung des Mittellandkanals. Untersuchungen über eine zweckentsprechende südliche Linienführung, ihre volks- und kriegswirtschaftliche Bedeutung. Braunschweig 1918. — J. Remme, Die Vollendung des Mittellandkanals, volkswirtschaftliche Untersuchungen über die Linienführung. Magdeburg 1919. — Denkschrift über den Mittellandkanal und die durch ihn bedingten Ergänzungsbauten an vorhandenen Wasserstraßen nebst Ergänzungen. (Amtlich). Berlin 1920.

Mit der Genehmigung des „Gesetzentwurfs betreffend die Vollendung des Mittellandkanals und die durch sie bedingten Ergänzungsbauten an vorhandenen Wasserstraßen“ durch die Preußische verfassunggebende Landesversammlung am 4. Dezember 1920 ist eine wirtschaftliche Frage von großer Bedeutung zum vorläufigen Abschluß gebracht, die lange Jahre auf der Tagesordnung gestanden und zeitweise sogar die innerpolitische Lage Preußens beherrscht hat.

Der Anfang der neueren Bestrebungen, dem rheinisch-westfälischen Kohlengebiet durch Verbesserung vorhandener Wasserstraßen und Herstellung von Schiffahrtskanälen neben den Eisenbahnen weitere Absatzwege zu eröffnen, ist auf die vom 4. April 1856 datierte, dem Minister für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten überreichte Denkschrift eines in Dortmund zusammengetretenen Kanalkomitees zurückzuführen. Seit dieser Zeit hat die Frage nicht geruht: eine Reihe von Entwürfen folgten einander, die ihrerseits wieder zu Gesetzvorlagen der Staatsregierung und endlich zu stückweisem Beginn des Gesamtunternehmens führten. Der Mittellandkanal beginnt bei Duisburg-Ruhrort am Rhein und durchzieht zunächst die Emscherniederung bis Herne (Rhein-Herne-Kanal). Hier schließt sich der Dortmund-Ems-Kanal an, der von Herne bis Bevergern nördlich von Münster einen Teil des Mittellandkanals bildet, seinerseits aber sich weiter nach Norden bis zu dem Orte Herbrum an der Ems fortsetzt. Von Bevergern wendet sich die Hauptlinie nach Osten und erreicht über Minden Hannover (Ems-Weser-Kanal). Bis hierhin ist der Kanal im Betrieb. Der Rhein-Herne- und der auch als Speisewasserzubringer dienende Lippe-Seiten-Kanal von Datteln bis Hamm waren gerade vor dem Kriege dem Verkehr übergeben, während das Stück von Bevergern bis Hannover 1915 und die kurze Endstrecke von da bis Misburg 1916 fertiggestellt wurden.

Das Reststück des Mittellandkanals reicht bis zur Elbe bei Magdeburg. Als im Herbst 1914 große Gefangenenmassen in Deutschland zusammenströmten und zunächst beschäftigungslos waren, regte Kaiser Wilhelm II., welcher dem Wasserbau und besonders dem Mittellandkanal stets lebhaftes Interesse entgegengebracht hatte, die Vollendung des Kanals nach römischem Vor-

bilde durch Gefangenenarbeit an, fand aber leider nicht das nötige Entgegenkommen. Wenn das große Werk jetzt vollendet wird, so ist es eine Frucht der während und nach dem Kriege gemachten Erfahrungen, die selbst früheren, überzeugten Gegnern die Ansicht aufgezwungen haben, daß ein großes, zwischen fremden Ländern gelegenes Reich, das besonders günstige Bedingungen für ein weit verzweigtes Wasserstraßennetz aufweist, nicht allein auf Eisenbahnen angewiesen sein sollte. Endlich muß es für den vielgestaltigen und ungewöhnlich bedeutenden Massengüterverkehr Deutschlands heißen Eisenbahnen und Wasserstraßen, nicht aber Eisenbahnen oder Wasserstraßen.

Handelte es sich also in letzter Zeit nicht mehr darum, die Notwendigkeit des Kanals überhaupt zu erweisen, so stand jetzt nur noch zur Frage, welche Linie für das Reststück gewählt werden sollte. Um dies zu klären, ordnete die Regierung 1917 allgemeine Vorarbeiten an, die sich in der Hauptsache auf drei Linien erstreckten:

1. Nordlinie, die den abgelehnten Gesetzvorlagen von 1899 und 1901 zugrunde lag;
2. Südlinie, die bereits bei den ersten Entwurfsaufstellungen im Jahre 1866 behandelt und im Jahre 1912 neu in Vorschlag gebracht wurde, und
3. Mittellinie, die einen Ausgleich zwischen den beiden genannten Linien herbeiführen sollte. Die Unterschiede seien kurz in folgendem gekennzeichnet:

Die Nordlinie, welche von Hannover in ziemlich gestreckter Linie über Lehrte, Öbisfelde und Wolmirstedt zur Elbe nördlich Magdeburg führt, ist in technischer Beziehung und für den Durchgangsverkehr nach Berlin und darüber hinaus die günstigste, durchschneidet aber Landstriche, die gewerblich keine große Bedeutung haben und in absehbarer Zeit auch nicht erlangen werden, weil die natürlichen Bedingungen (Rohstoffe und geeignete Bevölkerungsmengen) fehlen. Zugunsten der Nordlinie sprechen insbesondere ihre Kürze, die niedrige Scheitelhaltung, die geringe Zahl von Schleusen, die Möglichkeit einer guten Kreuzung der Elbe auf hochgelegener Brücke und die damit gegebene glatte Abwicklung des durchgehenden Verkehrs. Handelte es sich lediglich um letzteren, so käme ausschließlich die Nordlinie in Betracht.

Die Südlinie (Abb. 1) ist in baulicher Hinsicht nicht so gut wie die Nordlinie und bedingt für den Durchgangsverkehr nach Berlin und darüber hinaus einen gewissen, mit erhöhten Schiffahrtkosten verbundenen Umweg. Auch hat sie für diesen Verkehr den Nachteil, daß die Elbe benutzt werden muß. Andererseits berührt sie in vorteilhafter Weise wichtige Städte, Verbrauchsgebiete und Erzeugungsstätten unmittelbar und schließt gewerblich entwickelte und weiter entwicklungsfähige Landstriche, insbesondere auch im südlichen Teile der Provinz Sachsen und in Anhalt, an.

Die Mittellinie (Abb. 1) behält die wesentlichsten Vorteile der Nordlinie bei und verbindet damit einen guten Teil der Vorzüge der Südlinie; sie berührt auf diese Weise Peine unmittelbar, nähert sich Braunschweig und bietet für diese Orte in mehrfacher Beziehung die kürzesten Entfernungen. In bezug auf die Überwindung von Höhenunterschieden hält sie die Mitte zwischen Nord- und Südlinie; sie hat nur eine Schleuse mehr als die erstere und sechs weniger als die letztere. Die von ihr durchzogenen Gebiete sind freilich in gewerblicher Hinsicht nicht in gleichem Maße entwickelt, wie das bei der Südlinie der Fall ist. Die Elbe wird mittels hochliegender Brücke überschritten.

Außerdem wurden noch zwei Linien in Vorschlag gebracht, die nach ihrem Verfasser genannte Bestsche und die von der Akademie des Bauwesens empfohlene Kompromißlinie. Gegen die erstere sprachen unüberwindliche landwirtschaftliche Bedenken. Die Kompromißlinie suchte wesentliche Vorteile der Südlinie (Aufschluß eines industriereichen Gebietes) und der Mittellinie (Überbrückung der Elbe) zu vereinigen. Sie erforderte indes höhere Baukosten als jede der anderen Möglichkeiten und wurde, zumal die Akademie erst kurz vor der Entscheidung befragt wurde, ebenfalls nicht weiter verfolgt.

Bei Beginn der Demobilmachung im November 1918 erschien es notwendig, in großem Maßstabe Arbeitsgelegenheit zu schaffen, nicht nur für die ungeheure Menge von Soldaten, die plötzlich entlassen wurden, sondern auch für die Arbeiter der Kriegsindustrien, die durch den Waffenstillstand ihre Beschäftigung verloren. Von Reichs wegen wurden die Verwaltungen gedrängt, Arbeitsgelegenheit zu beschaffen und alle Bauten in Gang zu setzen, die irgendwie in Angriff ge-

nommen werden konnten. Preußen folgte dieser Aufforderung und hat in allen Teilen des Landes Notstandsarbeiten in Auftrag gegeben. Zu diesen Bauten gehörte auch die Fortsetzung des Mittellandkanals, über dessen Linienführung allerdings noch keine Entscheidung getroffen war und bei mangelndem Abschluß der Vorarbeiten auch noch nicht getroffen werden konnte.

Unter diesen Umständen beschloß die Staatsregierung, zunächst nur das westliche Stück zwischen Misburg und Peine mit dem Zweigkanal nach Hildesheim in Angriff zu nehmen, weil auf dieser Strecke Süd- und Mittellinie zusammenfielen. Ausgeschaltet wurde dadurch allerdings die Nordlinie in ihrem westlichen Teile. Das erschien angängig, da die Mittellinie die Aufgabe des Durchgangsverkehrs in ähnlicher Weise wie die Nordlinie erfüllt, der unvermeidbare Umweg für den Durchgangsverkehr und die höhere Lage der Scheitelhaltung durch den Vorteil eines unmittelbaren Anschlusses an Peine und die Abkürzung des Zweigkanals nach Braunschweig aufgewogen wurde und die Kosten beider Linien nahezu die gleichen waren.

Abb. 1. Höhenplan vom Gebiet des Weser-Elbe-Kanals.

Im weiteren Verlauf handelte es sich also nur noch um die Wahl zwischen der Mittel- und der Südlinie auf der Strecke von Peine bis Magdeburg. Dessen Lage ist aus der beigefügten Karte 1 ersichtlich, die zugleich erkennen läßt, daß ein zwischengelagertes Höhengebiet eine gerade Verbindung zwischen den genannten Orten nicht zulassen würde. Die von der preußischen Staatsregierung angestellten Untersuchungen ergaben, daß sowohl die Süd- wie die Mittellinie bauwürdig seien und daß den Vorteilen des einen etwa gleichwertige des anderen gegenüberständen. Sie bestätigen die bereits erwähnte Tatsache, daß die Mittellinie die kürzere sei und weniger Schleusen aufweise, auch eine gute Kreuzung der Elbe auf hochwasserfreier Brücke ermöglichen würde, daß aber andererseits die Südlinie ein verkehrsreicheres Gebiet berühren würde. Diese Verhältnisse sind aus der Karte 2 zu ersehen, in der alle Orte, die im Jahre 1912 einen Gesamteisenbahnverkehr von mehr als 150000 t hatten, durch einen entsprechenden Kreis größer hervorgehoben sind. Dabei ist der Empfang heller, der Versand dunkler dargestellt. Aus dem Plan geht hervor, daß die Mittellinie von wichtigeren Orten nur Peine unmittelbar berührt, Hildesheim, Braunschweig und Magdeburg durch Zweigkanäle anschließt, im übrigen aber Gebiete durchquert, die nur sehr

Uebersichtsplan des Weser-Elbe-Kanals mit Darstellung des Eisenbahnverkehrs.

Maßstab f. d. Längen

Maßstab f. d. Durchmesser d. Verkehrskreise

Empfang — Versand

Dargestellt sind alle Orte mit einem Eisenbahnverkehr von mehr als 150000 t Empfang u. Versand d. Jahres 1912 zusammengerechnet.

Südlinie — Mittellinie — Wasserstraße Staßfurt-Leipzig

Abb. 2.

geringen eigenen Verkehr haben. Demgegenüber liegen unmittelbar an der Südlinie außer Peine noch Braunschweig, Wolfenbüttel und Magdeburg, während Hildesheim durch einen Zweigkanal Anschluß findet. Besonders erkennbar ist ferner die nahe Berührung mit dem sächsisch-thüringischen Industriegebiet, die auf die endgültige Gestaltung des Kanalunternehmens noch wesentliche Bedeutung gewinnen sollte.

Vor endgültiger Stellungnahme unterbreitete die Regierung die gesamten Unterlagen den Beteiligten im weitesten Umfange.

Die Meinung der gehörten Wasserstraßenbeiräte und sonstigen Beteiligten ging nun im allgemeinen dahin, daß der Mittellandkanal sowohl dem Durchgangsverkehr wie dem Kanalgebietsverkehr zu dienen habe, und daß dabei weitgehende wasserwirtschaftliche Angaben durch den Bau von Talsperren im Harzgebiet zur Kanalspeisung, Kraftgewinnung und zum Hochwasserschutz gelöst werden müßten. Weiter wurde allgemein die Überführung des Kanals über die Elbe verlangt. Bei Benutzung der Elbe — wie es der Entwurf der Südlinie vorsieht — befürchtete man vielfach Havarien der Kanalschiffe, zumal es nicht zweifellos sei, daß die beabsichtigte Vertiefung der Elbe von Westerhüsen bis Niegripp voll erreicht werde. Die Kreuzung des nordsüdlichen Elbverkehrs mit dem westöstlichen Kanalverkehr wurde von den meisten Beteiligten, namentlich aber von den Vertretern der praktischen Schiffahrt, den Elbschiffahrtvereinen, als unzulässig angesehen.

Für den Ausbau der Südlinie stimmte nur der Weser-Wasserstraßenbeirat, während die übrigen fünf Bezirks-Wasserstraßenbeiräte in Breslau, Berlin, Koblenz, Magdeburg und Münster sowie der Landes-Wasserstraßenbeirat sich für die Mittellinie aussprachen. Diese Stellungnahme wurde, abgesehen von dem schon erwähnten Umstande der Kreuzung des Elbverkehrs, hauptsächlich damit begründet, daß die Mittellinie für den Durchgangsverkehr 31 km kürzer sei als die Südlinie und sechs Schleusen weniger habe.

Ein Meinungsaustausch über die zu wählende Kanallinie hat auch mit den Regierungen derjenigen Länder stattgefunden, die durch das Unternehmen unmittelbar oder mittelbar berührt werden. Dabei haben sich die Regierungen von Sachsen, Thüringen, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt und Bremen auf den Standpunkt gestellt, daß ihren Interessen, den allgemeinen Interessen des Reiches und des deutschen Wirtschaftslebens die Südlinie am meisten entspreche, während Hamburg und Lübeck mit gleicher Begründung für die Mittellinie eintraten.

Für die drei Hansestädte hat der Plan des Mittellandkanals, wie überhaupt die weitere Ausgestaltung des deutschen Wasserstraßennetzes, die Bedeutung, daß die Möglichkeit der Wiederaufrichtung unseres Seehandels und unserer Seegeltung jetzt — nachdem durch den Friedensvertrag die Beseitigung der Seehafenausnahmetarife auf die Eisenbahnen uns aufgezwungen ist — noch viel mehr als früher von dem Zusammenarbeiten zwischen See- und Binnenschiffahrt abhängt. Es kommt noch viel mehr als vor dem Kriege darauf an, daß die Seehäfen mit ihrem Hinterlande durch leistungsfähige Binnenwasserstraßen verbunden sind, die billige Frachten für die überseeischen Einfuhr- und Ausfuhrgüter darbieten und den Wettbewerb mit den inzwischen sehr erstarkten Auslandshäfen einigermaßen ermöglichen. Von diesem Standpunkte aus versprach man sich in Hamburg und Lübeck mehr von der Mittellinie, zumal ein künftiger Kanalbau von der unteren Elbe nach dem südlichen Hinterlande an die Mittellinie besser als an die Südlinie angeschlossen werden könne. In Bremen glaubte man umgekehrt, von der Südlinie eine wirksame Förderung der Seehandelsinteressen an der Unterweser erwarten zu sollen, und im Freistaate Oldenburg, der ebenfalls an der Unterweser mit Seehäfen beteiligt ist, hatte man die gleiche Auffassung. Das Interesse an der Ermöglichung oder Erleichterung eines künftigen Anschlusses an den Mittellandkanal, das für Hamburg und Lübeck den Anlaß zur Befürwortung der Mittellinie bot, fiel bei Anhalt, Sachsen und Thüringen zugunsten der Südlinie ins Gewicht, die vermöge ihrer Ausbiegung nach Süden den seit langer Zeit erstrebten Bau einer Anschlußwasserstraße nach Leipzig wesentlich erleichtert und verbilligt hätte, während die gleiche Verbindung zur Mittellinie erheblich länger, kostspieliger und unwirtschaftlicher werden würde. Für Braunschweig liegen die Vorzüge der Südlinie vor der Nordlinie auf der Hand; sie ergeben sich daraus, daß die erstere das Land in viel größerer Länge durchschneidet und in viel wirksamerer Weise unmittelbar aufschließt.

Die preußische Regierung entschied sich schließlich in Erwägung aller für und wider die beiden Linien sprechenden Gründe und besonders in Anbetracht des überwiegenden Wunsches der Beteiligten für die Mittellinie und brachte dementsprechend einen Gesetzentwurf in der Landesversammlung ein.

Nicht berücksichtigt war dabei die Forderung des Anschlusses des sächsisch-thüringischen Industriegebiets, welcher der Südlinie viele Freunde, namentlich in Mitteldeutschland, gewonnen hatte. Der Widerstand, welchen die Regierungsvorlage gerade aus diesem Grunde bei einem Teil der Ausschußmitglieder der Landesversammlung fand, drängte zu einem Ausgleich, und dieser wurde darin gefunden, das sächsisch-thüringische Industriegebiet unter Benutzung der Elbe und der Saale an den Mittellandkanal anzuschließen. Auch der Umstand, daß damit die Erbauung großer Talsperren im Saalegebiet, wie sie mit der Südlinie verbunden gewesen war, wieder gesichert wurde, wirkte in vieler Beziehung vermittelnd. Nachdem auf diese Weise eine große und zuverlässige Mehrheit im Ausschuß zugunsten der so ergänzten Regierungsvorlage geschaffen war, wurde die Zwischenzeit bis zur Behandlung des Gesetzentwurfs in der Landesversammlung selbst benutzt, um mit denjenigen außerpreußischen Ländern, welche die Südlinie wünschten und diese beim Reich nach dem Übergang der Wasserstraßen auf dieses durchzusetzen hofften, zu verhandeln. In Betracht kamen Braunschweig, Sachsen, Anhalt, Thüringen, Bremen und Oldenburg. Diese konnten sich der Ansicht nicht verschließen, daß eine durch den geschilderten Anschluß des mitteldeutschen Industriegebietes ergänzte Mittellinie ihren wesentlichsten Wünschen, wenn auch vielleicht nicht in der vollkommensten Form, genügen würde. Braunschweig erreicht die Verwirklichung der Talsperren im Bode-, Ecker- und Okergebiet; auch eine wiederholte Prüfung der Frage, den Hauptkanal tunlichst bis auf 2 km an die Stadt heranzuführen, wurde zugesagt und die Möglichkeit eines späteren Kanalanschlusses nach Wolfenbüttel offen gehalten. Sachsen sieht den lange gehegten Plan reifen, Leipzig an das allgemeine Wasserstraßennetz anzuschließen. Anhalt ist wesentlich an dem Ausbau der Saale beteiligt und erreichte die Zusicherung, daß Preußen sich für die Erbauung eines Stichkanals von Bernburg nach Staßfurt einsetzen wird, wenn dieser sich ebenso wirtschaftlich erweist wie das Gesamtunternehmen. Für Thüringen bedeutet endlich die Heranführung der Großschiffahrt bis Kreypau mit etwaiger späterer Verlängerung bis zur Unstrutmündung, also in die Nähe der Landesgrenze, einen verkehrswirtschaftlichen Gewinn, und die Erbauung der beiden großen Saaletalsperren, die notwendig sind, um die nachzuregulierende Elbe von der Saalemündung bis Niegripp auch bei Niedrigwasser für große Schiffe wirtschaftlich befahrbar zu machen, sichern weiten Landgebieten billigen elektrischen Strom. Auf diese Weise konnte die Regierungsvorlage so ausgestaltet werden, daß ihr selbst überzeugte Anhänger der Südlinie zuzustimmen vermochten. Auch verschlossen diese sich nicht der Befürchtung, daß das Reich vielleicht ganz auf die Vollendung des Mittellandkanals verzichten könnte, wenn ein erheblicher Teil der an der Frage beteiligten Länder auf einer anderen Linienführung als der von der preußischen Regierung und Landesversammlung beschlossenen bestehen würde.

So ist es denn gelungen, sowohl in der preußischen Landesversammlung wie unter allen beteiligten Ländern Einverständnis zu erzielen, wenn auch wiederholt, namentlich von den sogenannten Südlinienstaaten, betont wurde, daß sie grundsätzlich die Südlinie vorgezogen hätten. Um so dankbarer ist es anzuerkennen, daß sie trotzdem das nach ihrer Ansicht Bessere aufgegeben haben, um wenigstens das Gute zu sichern, und damit der Allgemeinheit einen Dienst zu erweisen. Es ist nicht daran zu zweifeln, daß sich das Reich auf den gleichen Boden stellen und das von den Ländern gemeinsam Vorgeschlagene in die Wirklichkeit übersetzen wird.

Die endgültige Gestaltung des Gesetzes ist aus dem folgenden § 1 ersichtlich:

§ 1. Die Staatsregierung wird ermächtigt, für die nachstehend bezeichneten Bauausführungen die folgenden Beträge nach Maßgabe der von den zuständigen Ministern festzustellenden Pläne zu verwenden:

1. für Herstellung des Weser-Elbe-Kanals, und zwar:

a) eines Schiffahrtskanals im Anschluß an den Rhein-Weser-Kanal (§ 1 Nr. 1 des Wasserstraßengesetzes vom 1. April 1905 — Gesetzsammlung S. 179 —) von Mis-

burg über Öbisfelde bis Burg mit Zweigkanälen nach Hildesheim und Braunschweig, mit einem Abstieg zur Elbe bei Rothensee nebst Zweigkanal zum Hafen Rothensee, mit einer Elbverbindung bei Niegripp und mit sonstigen Nebenanlagen . . . . . 242 800 000 M.

b) eine Verbindung des Hauptkanals (1 a) unter Benutzung der Elbe und Saale mit dem Wirtschaftsgebiet der oberen Saale bis in die Gegend von Kreypau zur Ermöglichung eines Anschlußkanals nach Leipzig . . . . 100 000 000 „

zusammen 342 800 000 M.

2. für Ausbau des Ihle- und Plauer Kanals . . . . 25 240 000 „
3. für Ausbau des Oder-Spree-Kanals . . . . 18 000 000 „
4. für Verbesserung der Landeskultur in Verbindung mit den vorgenannten Unternehmungen unter Heranziehung der Nächstbeteiligten nach Maßgabe der bestehenden Grundsätze . . . . 10 000 000 „
5. für den Erwerb von Grundstücken über den unmittelbaren Bedarf zur Erreichung der mit den Unternehmen unter Nr. 1, 2 und 3 in Verbindung stehenden, auf das öffentliche Wohl gerichteten staatlichen Zwecke . . . . 10 000 000 „
6. zur Beteiligung an Gesellschaften für Herstellung von Harz- und Saaletalsperren mit Kraftanlagen . . . . 30 000 000 „

zusammen 436 040 000 M.

Alle Kostenangaben beziehen sich auf Friedenspreise und würden unter den augenblicklichen Verhältnissen auf etwa das Zwölffache, die Gesamtsumme also auf rund 5 Milliarden Mark zu erhöhen sein.

Über die technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse wurde folgendes bemerkt:

Der Kanal schließt in Misburg östlich von Hannover an den bereits fertigen Rhein-Weser-Kanal an, steigt kurz darauf mit einer Schleuse von 15,2 m Gefälle zur Scheitelhaltung an und berührt dann Sehnde. Von hier zweigt der 15 km lange Stichkanal nach Hildesheim ab, während die Hauptlinie über Peine nach Osten weiterführt, einen kurzen Zweigkanal nach Braunschweig entsendet und bei Allerbüttel die frühere Nordlinie wieder erreicht. Hier senkt sich der Kanalspiegel mittels einer Schleuse von 10 m Gefälle, und die Wasserstraße selbst zieht über Fallersleben, Öbisfelde, Neuhaldensleben und Wolmirstedt zur Elbe, gibt auf derem linken Ufer noch den Zweigkanal zum Magdeburger Hafen in Rothensee ab, kreuzt den Strom auf einer bereits erwähnten Hochbrücke und fällt endlich mit 17,6 m hoher Schleuse zum Ihlekanal ab, der westlich von Burg erreicht wird. Verbindungen des Hauptkanals mit der Elbe sind auf beiden Ufern des Strom vorgesehen. Die Länge der Durchgangslinie von Misburg bis zum Ihlekanal beträgt 155 km, diejenige des Zweigkanals 31 km.

Die neue Wasserstraße soll ebenso wie die kanalisierte Saale für Schiffe von 1000 t Tragfähigkeit eingerichtet werden. Einschiffige Schleusen erhalten dabei eine Breite von 12 m, eine Länge von 85 m und eine Drempeltiefe von 3 m; Schleppzugschleusen, die einen Dampfer und mehrere Lastkähne zu gleicher Zeit aufnehmen können, sind entsprechend länger, im Mittellandkanal beispielsweise 225 m. Da die älteren, in ihren Abmessungen sehr ungleichen, preußischen Wasserstraßen, soweit sie für den großen durchgehenden Verkehr in Betracht kommen, ebenfalls allmählich für 1000-t-Kähne umgebaut werden sollen und auch die neuen süddeutschen Anlagen, wie der Main-Donau-Kanal und die Neckarkanalisierung Schleusen von 12 m Breite und reichlicher Länge erhalten, so wird man demnächst mit einem 1000-t-Schiff alle Hauptwasserstraßen Deutschlands befahren können.

Wenn der Kanal seinen Zweck erfüllen soll, so muß er die Möglichkeit billiger Beförderung bieten; letztere muß vor allen Dingen wohlfeiler als auf der Eisenbahn sein. Daß dies nach Eintritt geordneter Verhältnisse der Fall sein wird, haben die angestellten Untersuchungen ergeben. Diese stützten sich auf die vor dem Kriege maßgebenden Umstände, Eisenbahntarife und Preise. Augenblicklich sind die Schiffahrtskosten zwar höher als die Frachtsätze der Eisenbahn; das hat aber seinen Grund darin, daß letztere zur Zeit (Januar 1921) noch zu niedrig sind und die Selbstkosten kaum zur Hälfte decken. Das kann sich die Privatschiffahrt für ihren Betrieb natürlich nicht leisten. Man kann aber damit rechnen, daß nach Inbetriebnahme des Kanals sich zwar nicht der alte niedrige Stand der Kosten, wohl aber das alte Verhältnis zwischen Eisenbahn und Schiffahrt wieder eingestellt hat. Für die Dauer dürfte die letztere sogar günstiger dastehen, denn die gesteigerten

Löhne, Eisen- und Kohlenpreise treffen die Eisenbahnen in stärkerem Maße. Bei den Verkehrsermittlungen sind also mit einigen notwendigen Einschränkungen die vor dem Kriege gültigen Eisenbahntarife, Schiffahrtskosten und Kanalabgaben zugrunde gelegt. Sie zeigen beispielsweise, daß bei dem Versand von Kohlen von Gelsenkirchen nach Berlin für 1 t 10,70 M. Eisenbahnfracht gegen 6,40 M. Wasserstraßenfracht bezahlt werden muß. Der Kanal wird also in diesem Falle eine Ersparnis von 4,30 M. oder rund 40 vom Hundert zur Folge haben. Ohne auf weitere Einzelheiten einzugehen, sei nur kurz erwähnt, daß auf dem Mittellandkanal nach einigen Jahren der Entwicklung ein Verkehr von rund 10 Millionen Tonnen erwartet wird, von dem etwa 70 vom Hundert die ganze Strecke durchlaufen, 30 vom Hundert aber im Kanalgebiet selbst Anfang oder Ende finden. Die gesamte zur Beförderung dieser Gütermengen auf den alten und neuen Teilen des Rhein-Elbe-Kanals erforderliche Verkehrsleistung wird rund $3^1/_2$ Milliarde Tonnenkilometer betragen, d. h. etwa ein Sechstel derjenigen auf allen deutschen Wasserstraßen im Jahre 1913 und etwa ein Achtzehntel der Güter-Tonnenkilometer, die im gleichen Zeitraum auf sämtlichen Eisenbahnen Deutschlands gefahren wurden. Schon aus diesem Vergleich ergibt sich die hohe Bedeutung, welche der vollendete Mittellandkanal für das Verkehrsleben haben wird. Die erwartete Frachtersparnis ist auf jährlich 28 Millionen Mark berechnet, die Verzinsung des Anlagekapitals auf reichlich 7 vom Hundert.

Nicht ganz so günstig liegen die Verhältnisse für die nachträglich hinzugefügte Saalekanalisierung; sie sind aber im einzelnen nicht so genau untersucht, wie die des Mittellandkanals. Jmmerhin wird auch die Gesamtanlage, wie sie aus den Beratungen der Landesversammlung hervorgegangen ist, als ein durchaus wirtschaftliches und seine Kosten hoffentlich selbst deckendes Unternehmen angesehen werden können.

Im Zusammenhange mit dem Mittellandkanal wurden, wie aus der mitgeteilten Kostenübersicht zu ersehen ist, noch die Kosten für den Ausbau des Ihle- und Plauer, sowie des Oder-Spree-Kanals bewilligt. Ersteres war nötig, um die zwischen der Elbe und Berlin befindlichen Wasserstraßen in den Stand zu setzen, die großen, von Westen kommenden Kähne aufzunehmen und zum Bestimmungsort, namentlich nach Berlin, weiterzuleiten. Der Ausbau des Oder-Spree-Kanals war erforderlich, um im Zusammenhange mit weiterer Verbesserung der Oderwasserstraße, für die gleichzeitig durch ein anderes Gesetz 40 Millionen Mark bewilligt wurden, Oberschlesien auf dem Berliner Markte gegenüber dem Ruhrgebiet wettbewerbsfähig zu erhalten. Dies gilt hauptsächlich für Kohle, wobei angenommen wurde, daß der Verbrauch englischer Kohle in Deutschland im wesentlichen aufhören und durch heimische Lieferungen ersetzt werden wird. Aus diesem Grunde ist auch anzunehmen, daß der Mittellandkanal viel für den Verkehr vom Ruhrkohlengebiet nach Hamburg benutzt wird.

Endlich wird durch die neuen Anlagen Veranlassung zu großen Talsperrenbauten im Harz und an der oberen Saale gegeben. Die Harztalsperren sollen das Speisewasser für den Kanalbetrieb liefern und es bei Hochwasserführung der Bode, Ocker und Ecker aufspeichern. Die Saaletalsperren werden Zuschuß für die Elbe geben, wenn dort Niedrigwasser herrscht, um im Verein mit einer Nachregulierung des Stromschlauchs stets die Fahrwassertiefe zu schaffen, deren Kanalkähne im Verkehr mit der Saale bedürfen. Zu Ausgaben für die Talsperren soll der Mittellandkanal einen, in dessen Baukosten verrechneten verlorenen Zuschuß geben, während der Rest durch gemischtwirtschaftliche Gesellschaften aufgebracht werden muß, die aus Preußen, Braunschweig, Thüringen, der Provinz Sachsen sowie sonstigen Beteiligten bestehen werden und denen das Reich wahrscheinlich mit einem erheblichen Aktienanteil beitreten wird. Diese Gesellschaften sollen die an den Talsperren zu gewinnenden bedeutenden Wasserkräfte nutzbar machen und die gewonnene Elektrizität über die umliegenden Gebiete verteilen. Da die Talsperren ferner dem Hochwasserschutz, der Trinkwasserversorgung und Bewässerungszwecken dienen, auch durch Erhöhung des Niedrigwassers der Versalzung oder sonstigen Verunreinigung der Flüsse entgegenwirken, so werden der Mittellandkanal und seine Nebenanlagen nicht nur dem Verkehr, sondern der ganzen Wasserwirtschaft von Nutzen sein.

Die Bauzeit für das Gesamtunternehmen ist bei günstiger Entwicklung der politischen und geldlichen Verhältnisse auf etwa 10 Jahre zu schätzen.

Mit der Bauausführung soll an einzelnen geeigneten Stellen zwecks Beschäftigung Erwerbsloser noch im Anfang 1921 durch Preußen begonnen werden; die Hauptarbeit wird aber dem Reich obliegen, auf das am 1. April 1921 die dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen übergehen. Das Reich wird also auch seinerseits den Kanalplan noch prüfen und ihm zustimmen müssen. Vorher verlangt es aber die Beteiligung der von dem Kanal Nutzen ziehenden Länder an dem Unternehmen mit einem Drittel der Herstellungskosten. Die Länder ihrerseits wollen wieder Deckung bei den in Betracht kommenden Provinzen, Städten und Gemeindeverbänden suchen.

Hoffentlich werden alle noch erforderlichen Verhandlungen bald zu einem guten Ende geführt, damit bei einigermaßen erträglicher Gestaltung der Geldverhältnisse das fehlende Bindeglied des deutschen Wasserstraßennetzes endlich verwirklicht wird.

---

39. Abschnitt.

a) Reichseisenbahnen und Verkehrseinheit.

Von Reichsverkehrsminister a. D. Dr. **Bell**, Berlin.

Literatur:

Stenographische Berichte und sonstige Drucksachen des Deutschen Reichstags, der Deutschen Nationalversammlung, des Reichsrats und der Landtage Preußens, Bayerns und der übrigen Länder. — Archiv für Eisenbahnwesen. — Eger, Handbuch des preußischen Eisenbahnrechts. — Fritsch, Handbuch der Eisenbahngesetzgebung. — Gleim, Das Recht der Eisenbahnen in Preußen. — Kirchhoff, „Vereinheitlichung des deutschen Eisenbahnwesens“ und „Der Bismarcksche Reichseisenbahngedanke“ 1911 und 1913. — v. d. Leyen, Die Eisenbahnpolitik des Fürsten Bismarck. — Quaatz, Die Reichseisenbahnen. 1919. — Roth, Grundlagen zur Überführung des Personals der Staatseisenbahnen auf das Reich. — Sarter, Die Reichseisenbahnen. 1920. — Zahlreiche Abhandlungen in der „Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen“.

Schon vor mehr als acht Jahrzehnten hat der Vorkämpfer für das deutsche Eisenbahnwesen, Friedrich List, die Notwendigkeit eines einheitlichen deutschen Verkehrswesens erkannt. Seine Einheitsbestrebungen scheiterten aber an der Zersplitterung deutscher Kleinstaaterei. Auch das neue Deutsche Reich, der Siegespreis des deutsch-französischen Krieges von 1870/71, brachte die ersehnte Verkehrseinheit nicht. Zwar unterstellte Artikel 4 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 das Eisenbahnwesen mit den bayerischen Vorbehalten der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches. Aber von dieser dürftigen Verfassungsvorschrift bis zur deutschen Eisenbahneinheit blieb noch ein weiter Weg. Das war um so bedauerlicher und für die deutsche Verkehrsentwicklung um so nachteiliger, als bereits die im Jahre 1846 erfolgte Gründung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen zur Folge gehabt hatte, daß die Verfassung der deutschen Nationalversammlung des Jahres 1849 eine selbständige Eisenbahnpolitik schaffen wollte. Blieb diese Verfassung mit ihrer Bestimmung auf dem Papier, so durfte um so mehr erwartet werden, daß die Reichsverfassung des Jahres 1871 den Fehler endlich wieder gut machen und die Verkehrsmängel gründlich ausmerzen werde. Tatsächlich aber enthalten die Bestimmungen der Reichsverfassung von 1871, abgesehen von der im Interesse der Landesverteidigung und im Interesse des allgemeinen Verkehrs gegebenen Vorschrift des Artikels 4 nur ein recht bescheidenes und unbestimmtes Eisenbahn-Wirtschaftsprogramm. Die Bestrebungen nach Verkehrseinheit fanden auch durch das nach heftigen Kämpfen im Jahre 1873 schließlich errichtete Reichseisenbahnamt keine wirksame Unterstützung. Vielmehr hat das Reichseisenbahnamt unter der Einschränkung und Einengung seines Zuständigkeitsgebietes fortgesetzt derart leiden müssen, daß es niemals die verdiente und den Reichsbedürfnissen entsprechende Bedeutung gewonnen hat. Große Hoffnungen erfüllten die Anhänger der Reichseinheit, als die

Reichseisenbahnpolitik des Fürsten Bismarck einsetzte. Sein im Jahre 1876 dem preußischen Landtag vorgelegter Gesetzentwurf, betreffend die Überleitung der preußischen Eisenbahnen auf das Reich, wurde in beiden Häusern mit großer Mehrheit angenommen, obwohl er eigenartigerweise im Abgeordnetenhause auf der Linken und im Herrenhause auf der Rechten auf starken Widerstand stieß. Namentlich bei den Mittelstaaten, aber auch in den übrigen Bundesstaaten, zeigte sich eine so starke Gegnerschaft gegen das preußische Angebot, daß Bismarcks Reichseisenbahngesetz nicht einmal dem Bundesrat vorgelegt werden konnte. Daraufhin führte Bismarck im Jahre 1877 die Verstaatlichung der preußischen Eisenbahnen durch. Seitdem hat sich Preußens Vorherrschaft auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens gesichert, namentlich nachdem noch die preußisch-hessische Eisenbahngemeinschaft seinen Einfluß verstärkte.

Dann trat eine jahrzehntelange Ruhepause in dem Reichseisenbahnprojekt ein. Allerdings sind in der Zwischenzeit bedeutsame Abkommen auf dem Gebiet des Tarifwesens, der Verkehrsleitung, des Abfertigungs- und Beförderungswesens, der Betriebsmittel, der Sicherungseinrichtungen, der Statistik und des Beschaffungswesens getroffen worden. Diese Maßnahmen, worunter vor allem die materielle Tarifeinheit und der im Jahre 1909 gegründete Staatsbahnwagenverband Hervorhebung verdienen, konnten wohl die schwersten Schäden, die sich als Folge der Eisenbahnzersplitterung ergaben, etwas mildern, dagegen mußten die Hauptforderungen, die aus wirtschaftlichen und nationalen Gesichtspunkten zu stellen waren, so lange unerfüllt bleiben, als die Bundesstaaten ihre Bahnen auf eigene Rechnung betrieben. Im Jahre 1916/17 führte dann der Krieg zur Errichtung einer Kriegs-Betriebsleitung beim preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten, woran sich alle Länder mit Staatsbahnbetrieben beteiligten. Diese Behörde besteht seit 1. September 1919 nach Aufhören des Kriegsbetriebes als „Oberste Betriebsleitung" weiter. Das von Preußen im Jahre 1918 vorgeschlagene sog. „Heidelberger Programm" sollte als Ersatz der Verreichlichung dienen und eine Vereinheitlichung der Eisenbahnen auf bestimmten Gebieten herbeiführen.

Die langersehnte, aber selbst von Bismarck trotz seiner starken Energie vergeblich versuchte Reichsverkehrseinheit ist nunmehr als mittelbare Folge des militärischen Zusammenbruchs und der Umwälzung erreicht worden. Die Notwendigkeit, eine wirtschaftliche, finanzielle und soziale Gesundung des deutschen Vaterlandes herbeizuführen, hat die deutsche Nationalversammlung veranlaßt, namentlich auch die Verkehrshoheit für das Reich zu fordern und von den Ländern die Aufgabe ihres Eisenbahnbesitzes zu beanspruchen. Dementsprechend hat die Reichsverfassung des Jahres 1919 mit starker Entschlossenheit eingegriffen und die Überleitung der Eisenbahnen auf das Reich festgelegt. Die Herstellung der Verkehrseinheit bedeutet neben Wehrmacht- und Finanzhoheit die größte politische Errungenschaft, und ein jahrzehntelanges unerfüllt gebliebenes Verlangen des deutschen Volks ist dadurch verwirklicht. Zur innerpolitischen Bedeutung der Vereinheitlichung des Eisenbahnwesens kommt die außenpolitische hinzu. Die Zersplitterung des deutschen Verkehrswesens ist gerade dem Auslande gegenüber vielfach äußerst unerfreulich in die Erscheinung getreten. Für den internationalen Verkehr, dessen Zukunftsbedeutung gerade jetzt besondere Wertung verdient und für dessen Ausgestaltung sorgsam alle geeigneten Schritte vorzubereiten sind, bedeutet die Übernahme des Eisenbahnwesens auf das Reich einen unverkennbaren Fortschritt. Nicht minder Würdigung verdienen die wirtschaftlichen und finanziellen Wirkungen der Verkehrseinheit. Zur Vermeidung von Mißdeutungen bedarf es der Betonung, daß die Vereinheitlichung nicht etwa zu finanziellen Vorteilen für das Reich führen soll, die den Interessen der Länder widersprechen würden. Der Haupterfolg auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet liegt in der Vereinheitlichung sämtlicher, jetzt noch verschiedenartig behandelter Gegenstände. Das gilt vor allem auch von der einheitlichen Verkehrsleitung, die unter Vermeidung jedes unwirtschaftlichen Umweges regelmäßig die wirtschaftlichen Strecken benutzt, weiter von der einheitlichen Bauart der Fahrzeuge, die zugleich deren größere Freizügigkeit ermöglicht, ferner von den einheitlichen Beschaffungen und der größeren Vereinheitlichung von Typen, endlich von der mit wirtschaftlichen Vorteilen erfolgenden einheitlichen Regelung im Personalwesen.

Artikel 171 der Reichsverfassung sah als äußersten Zeitpunkt der Übernahme der Staatseisenbahnen auf das Reich den 1. April 1921 vor. Mit Zugrundelegung der in Weimar gepflogenen Verhandlungen glaubte das neugebildete Reichsverkehrsministerium seine Organisation darauf einstellen zu sollen, daß eine frühere Übernahme nicht angängig sei. Die Ereignisse erwiesen sich aber als stärker wie diese Vorausberechnungen. Hochpolitische, wirtschaftliche, finanzielle und betriebliche Gründe zwangen dazu, einen früheren Zeitpunkt der Übernahme herbeizuführen und alles darauf einzustellen, die Überleitung bereits zum 1. April 1920 zu datieren. Es bedarf nur der Erinnerung an die im November 1919 infolge des vorzeitigen Winters eingetretene Verkehrsnot, die katastrophal auszuarten drohte und das Reich zu durchgreifenden Maßnahmen zwang, zumal auch die Länder und die breiteste Öffentlichkeit hierauf drängten. Wollte man aber von Reichs wegen der Gefahr zukünftiger Verkehrskatastrophen begegnen, dann mußte man dem Reichsverkehrsministerium auch die erforderlichen Zuständigkeiten gewähren. Dazu halfen aber nicht halbe Maßnahmen, wie sie von manchen Seiten vorgeschlagen wurden, sondern nur ein entschlossener Schritt, der allein in der unverzüglichen Übernahme des gesamten Staatseisenbahnbesitzes bestehen konnte. Lagen die politischen Gründe vornehmlich in den fortgesetzten und unerträglichen Störungen des Wirtschaftslebens, Putschen und Streiks, so gesellten sich dazu die wirtschaftlichen Gründe, die einen beschleunigten Neuaufbau in einer von einem Einheitswillen beseelten Verwaltung bedingten. In finanzieller Hinsicht war die Tatsache durchschlagend, daß die Länder auf die Dauer die fortgesetzten Fehlbeträge der Eisenbahnverwaltungen um so weniger tragen konnten, als ihnen durch die neuerliche Steuerpolitik des Reiches die Steuerquellen abgegraben wurden. Schließlich kam noch das unaufhaltsame Drängen des gesamten Eisenbahnpersonals dazu, das unter allen Umständen die Übernahme zum 1. April 1920 verlangte, weil es unbedingt aus der Unruhe herauskommen wollte und die zum 1. April 1920 vorgesehene Reichsbesoldungsordnung auch für sich in Anspruch nahm.

Diese zwingenden Tatsachen stellten das eben erst aus der Taufe gehobene Reichsverkehrsministerium vor zwei ebenso dringliche wie schwierige Aufgaben: nämlich die schleunige Fertigstellung des Staatsvertrages für die Übernahme der Eisenbahnen und die Neugestaltung des gesamten Eisenbahnwesens. Zur Durchführung der gestellten Aufgaben ergab sich die Notwendigkeit einer Arbeitsgemeinschaft mit Personal und Wirtschaft. Die Arbeitsgemeinschaft mit dem Personal hat sich durch Eingliederung ihrer Organisationen an das Reichsverkehrsministerium als durchaus ersprießlich erwiesen. Inzwischen ist auch eine Arbeitsgemeinschaft mit Technik und Wirtschaft geschaffen worden. Neben dem Hauptausschuß, der zur Zeit etwa 65 Mitglieder zählt, besteht ein engerer Ausschuß, zu dem Vertreter der wichtigsten Wirtschaftsgebiete, insbesondere Landwirtschaft und Industrie, Handel und Gewerbe, Verkehr und Presse gehören. Dabei soll es sich nicht etwa um ein nach dem starren System gebildetes, sondern je nach Bedarf zu ergänzendes und umzugestaltendes Gremium handeln. Neben dieser Arbeitsgemeinschaft mit Wirtschaft und Personal bleibt die Bedeutung der parlamentarischen Körperschaften bestehen, ebenso wie die im Artikel 93 der Reichsverfassung vorgesehene Mitarbeit praktischer Männer des Wirtschaftslebens und die Mitwirkung der bewährten ständigen Tarifkommission. Der von der Nationalversammlung beschlossene „besondere Beirat“ wird demgemäß eine zweckentsprechende Organisation und Zusammenschließung alsbald in die Wege leiten müssen.

Der zwischen dem Reichsverkehrsministerium und den acht beteiligten Eisenbahnländern geschlossene Staatsvertrag über die Übernahme der Eisenbahnen auf das Reich ist als Gesetzentwurf der deutschen Nationalversammlung vorgelegt und von ihr in der Sitzung vom 24. April 1920 in 2. und 3. Lesung verabschiedet worden. An den einzelnen Bestimmungen dieses Staatsvertrages, namentlich an den Finanzvorschriften und Organisationsbestimmungen, ist ausgiebig Kritik geübt worden. Die hiergegen gerichteten Bedenken sind von niemand weniger verkannt worden als vom Reichsverkehrsministerium. Wie aber der Verfasser dieses Aufsatzes in der Nationalversammlung eingehend dargelegt hat, mußten die Opfer vom Reich gebracht werden, da das Reichsverkehrsministerium in die Zwangslage versetzt war, unter dem Druck der Ver-

hältnisse das durch die Reichsverfassung gewährte Damoklesschwert des Staatsgerichtshofes aus der Hand zu geben, und die Eisenbahnländer bei den nunmehr unvermeidlichen Vertragsverhandlungen sich zu irgendwelchen weiteren Konzessionen unter keinen Umständen herbeilassen wollten. Gewiß überstieg der Übernahmepreis von 40—43 Milliarden Mark erheblich die vom Reichsverkehrsministerium auf Grund seiner statistischen Berechnungen gemachten Angebote. Aber der Gesamtkaufpreis war schließlich unter Berücksichtigung der bedeutenden Geldentwertung und der entsprechenden Steigerung des auf die Friedenswerte eingestellten statistischen Anlagekapitals immerhin erträglich. Jedenfalls war die gesamte Reichsregierung von der Überzeugung durchdrungen, daß an den Übernahmebedingungen unter keinen Umständen der Abschluß des Staatsvertrages scheitern dürfte. Dieser Auffassung ist auch die deutsche Nationalversammlung trotz der von ihr gegen die Vorlage erhobenen mannigfachen Bedenken beigetreten, indem sie mit allen gegen 4 Stimmen den Gesetzentwurf mit dem Staatsvertrage angenommen hat.

Der Schwerpunkt der Vorlage und dementsprechend auch das Schwergewicht der hiergegen gerichteten Bedenken liegt einmal in der Vorschrift über die Organisationsfragen und weiter in der Regelung der Finanzen. Was die Organisationsfrage anlangt, so haben auf das unbedingte Verlangen der Länder manche Bestimmungen in Kauf genommen werden müssen, die für die erwünschte möglichst fessellose Ausgestaltung der Organisation dem Reichsverkehrsministerium nicht gerade bequem waren. Das gilt von den Übergangsvorschriften wie von der späteren endgültigen Regelung. Aber sie konnten schließlich doch als erträglich hingenommen werden, zumal dadurch Hoheitsrechte des Reichs nicht erschüttert werden. Vorgesehen ist überall die entscheidende Mitwirkung des Reichsrats.

Grundlegend ist der Gedanke einer weitgehenden Dezentralisation der Verwaltung, die der maßgebenden Einheit des Verkehrs keineswegs entgegensteht, sondern sie bei sinngemäßer und zweckentsprechender Durchführung erst ermöglicht.

Auch die Rechte und Interessen der eisenbahnfreien Länder sind gebührend gewahrt und geschützt worden. Hierüber verhält sich ein nach eingehender Beratung mit den Vertretern der Eisenbahnländer festgelegter Vertragsentwurf, der voraussichtlich demnächst rechtsverbindlich wird.

Weiter wird zur Lösung der schwierigen Finanzfrage äußerste Sparsamkeit auf allen Gebieten des Betriebs und der Verwaltung sowie der Bahnbauten unerläßlich sein. Natürlich muß auch hier Sparsamkeit zur rechten Zeit und am rechten Ort gewaltet werden. Notwendige Bauten und sonstige wirtschaftliche Maßnahmen, die der Förderung des Verkehrs nachweislich dienen, dürfen selbstverständlich nicht unterbleiben.

Die zur Besserung des Verkehrs dienlichen Mittel, vor allem Förderung der Leistungen des Personals, Steigerung der Leistungsfähigkeit des Apparates und finanzielle Regelung sind unverzüglich in Angriff zu nehmen. Hierbei wird die Arbeitsgemeinschaft mit Personal- und Wirtschaftsvertretung an erster Stelle einzusetzen haben. Auf eine gut bezahlte und arbeitsfreudige Beamtenschaft und Arbeiterschaft ist Bedacht zu nehmen. Andererseits sind aber an die Selbstzucht und gesteigerte Leistungsfähigkeit des Personals die stärksten Anforderungen zu stellen.

Unter dem Komplex von Problemen, die sich mit der Förderung der Leistungsfähigkeit des eigentlichen Eisenbahnapparates zu beschäftigen haben, ist am einschneidendsten in Verbindung mit der Betriebsführung und Verkehrsgestaltung das Werkstättenwesen. Der Materialmangel, aber auch sonstige beklagenswerte Umstände, haben den denkbar schädlichsten Einfluß auf das gesamte Werkstättenwesen ausgeübt. Die Werkstättenfrage darf daher tatsächlich als die brennendste bezeichnet werden, zu deren Lösung die tiefgründige Zusammenarbeit mit Personal- und Wirtschaftsvertretung geboten ist. Dabei werden die von den Ländern, besonders von Preußen, unter Zuziehung von Sachverständigen geleisteten dankenswerten Vorarbeiten eine willkommene Unterstützung bieten. Für die unbedingt erforderliche Erhöhung der Leistungen im Werkstättenwesen wird die zeitgemäße und zweckentsprechende Vereinbarung eines Lohnsystems und die Gleichartigkeit der Betriebe geboten sein. Sorgfältige Kontrolle des Materials ist mit äußerster Sparsamkeit bei den Beschaffungen zu verbinden.

Auch der Betriebs- und Verkehrsdienst bedarf einer gründlichen Umgestaltung. Das gilt namentlich von einer zweckentsprechenderen Ausnutzung des Eisenbahnnetzes und einer rationelleren Regelung des Güterverkehrs. Das wichtige Problem der Einführung des Zweiklassensystems wird gleichfalls baldigst zu lösen sein.

Was die finanzielle Seite anlangt, so waren die Eisenbahnen vor Kriegsausbruch nicht nur in Preußen, sondern auch in den andern Ländern das Rückgrat der Finanzen, wie sich aus folgender Gegenüberstellung ergibt. Die deutschen Staatseisenbahnen wiesen im Jahre 1913 eine Gesamtbetriebseinnahme von 3,3 Milliarden, gegenüber einer Gesamtbetriebsausgabe von 2,3 Milliarden Mark, mithin einen Betriebsüberschuß von 1 Milliarde Mark auf. Im Jahre 1918 bezifferte sich dagegen die Gesamtbetriebseinnahme auf 4,6 Milliarden Mark, gegenüber einer Gesamtbetriebsausgabe von 5,9 Milliarden Mark, mithin der Betriebsfehlbetrag auf 1,3 Milliarden Mark.

Diese Zahlen beleuchten grell die schädlichen Einwirkungen des verlorenen Krieges, die mit erschreckender Deutlichkeit sich im Jahre 1919 zeigten. Der Betriebsfehlbetrag beträgt nämlich schätzungsweise für das Jahr 1919 4,951 Milliarden Mark. Auch für das Jahr 1920 ist trotz der Tariferhöhung noch mit einem bedeutenden Betriebsfehlbetrag zu rechnen. Dabei fällt ins Gewicht, daß der Mehrbedarf für die Beamtenbesoldungen 1,8 Milliarden Mark und für die Arbeiterlöhne auf Grund des neuen Reichstarifvertrages 1,5 Milliarden Mark beträgt. Diese Beträge steigern sich noch durch die im April 1920 von der Nationalversammlung beschlossene Tariferhöhung. Geht man den Gründen dieser enormen Steigerung der Ausgaben nach, so fallen dabei namentlich die Aufbesserung der Bezüge der Beamten und Arbeiter, weiter die Wirkung des Achtstundenarbeitstages und die ständig anschwellenden Ausgaben für Materialpreise ins Gewicht. Besonders nachteilig hat auch die Tatsache gewirkt, daß man in den Ländern sich nur allzu zögernd zu den infolge der ständigen Mehrausgaben unvermeidlichen Tariferhöhungen entschlossen hat. Daraus ist die Folge eingetreten, daß seit dem Jahre 1914 die Einnahmen um 381%, dagegen die Ausgaben um 614% gestiegen sind.

Die Frage, wie in Zukunft der Eisenbahnetat angesichts dieser erschreckenden Steigerung der Ausgaben zum Balancieren gebracht werden kann, wird begreiflicherweise eine Hauptsorge des Reichsverkehrsministers sein. Diese Frage kann aber, wie sich die Verhältnisse heute gestaltet haben, der Verkehrsminister unmöglich allein beantworten. Die Ausgestaltung des Eisenbahnetats und die Entwicklung des Betriebs und Verkehrs wird wesentlich beeinflußt bleiben durch die Art und die Möglichkeit der Lösung der dem Finanzministerium, dem Wirtschaftsministerium und dem Ernährungsministerium zufallenden Aufgaben. Ausschlaggebend ist die Tatsache, daß Finanz, Wirtschaft und Verkehr in engster Wechselwirkung zueinander stehen. Dabei darf nicht vergessen werden, daß durch Putsche, Streiks und sonstige Unruhen alle Vorausberechnungen des Reichsverkehrsministeriums über den Haufen geworfen werden können. Im dringendsten Interesse der Förderung der Eisenbahn und der Entwicklung des Verkehrs, aber auch der Sicherheit und Ruhe unseres ganzen Staatsorganismus und der Volkswirtschaft liegt es daher, daß wir endlich einmal Ruhe im Lande bekommen und von solch beklagenswerten Störungen befreit werden.

Im engsten Zusammenhang mit diesen Finanzfragen steht die grundlegende Frage der Auslegung und praktischen Anwendbarkeit des Artikels 92 der Reichsverfassung. Nach Artikel 92 soll das Eisenbahnwesen ein selbständiges wirtschaftliches Unternehmen sein, dessen Ausgaben aus den Einnahmen zu decken sind, und bei den auf eine Rücklage der Überschüsse Bedacht zu nehmen ist. Um diese aus Artikel 92 dem Reichsverkehrsministerium gestellte schwierige Aufgabe lösen zu können, wird ihm auf etatlichem und finanziellem Gebiet eine größere Elastizität, Bewegungsfreiheit und Selbständigkeit einzuräumen sein. Das ist auch der Wunsch aller Kreise des Personals sowie von Wirtschaft und Technik. Freilich muß mit Nachdruck betont werden, daß die Verkehrsentwicklung durch die Lösung der im Artikel 92 der Reichsverfassung gestellten finanziellen Aufgaben nicht aufgehalten werden darf. Gerade darin liegt die Wichtigkeit und Schwierigkeit der dem Reichsverkehrsministerium gestellten Zukunftsaufgaben, daß es mit starker Entschlossenheit der Schrittmacher für

Wirtschaft und Finanz wird. Marschiert der Verkehr, dann ist ein bedeutsamer Schritt getan für Wiederaufrichtung der Volkswirtschaft und Gesundung der Finanzen.

Für die im Fluß befindlichen Vorarbeiten zur notwendigen Neugestaltung des Eisenbahnwesens, die unter der ständigen Mitwirkung des Personals und der Wirtschaftsvertretung erfolgen soll, ist unerläßliche Vorbedingung, daß mit Zugrundelegung der praktischen Erfahrungen aus der Privatwirtschaft der wirtschaftliche Charakter des Eisenbahnunternehmens das bisher zu stark betonte bureaukratische Moment überwiegen muß. Namentlich wird dabei die Frage eingehend zu prüfen sein, ob unter Wahrung des hierfür genau abzugrenzenden Etatrechts des Reichstags der wirtschaftliche Charakter des Eisenbahnunternehmens auch in der Form der Ausgestaltung des Eisenbahnwesens zum Ausdruck kommen kann. Diese ebenso wichtige wie schwierige Frage muß aus den praktischen Erfahrungen sowohl der Arbeitsvorgänge wie der Wirtschaftsvorgänge unter sorgfältiger Abwägung aller für und wider sprechenden Erwägungen demnächst geklärt werden.

Schwierige Probleme auf dem Gebiete des deutschen Eisenbahnwesens und der Verkehrseinheitlichkeit harren also der Lösung. Aber die Rückkehr zur Ordnung und Arbeit wird hoffentlich in absehbarer Zeit die notwendige Gesundung herbeiführen.

---

b) Wettbewerb zwischen Eisenbahnen und Wasserstraßen.

Von Dr.-Ing. **Otto Blum**,

o. Professor für Eisenbahnwesen an der Technischen Hochschule Hannover.

Literatur:

Die neuere Literatur ist vor allem durch den Kampf um den „Mittellandkanal" entstanden. Die Zahl der nicht-sachlichen Schriften ist groß. Die Denkschriften des preußischen Ministeriums sind im allgemeinen objektiv, sie haben früher leider etwas zugunsten der Wasserstraßen gefärbt und neuerdings in ihrem verstärkten Eintreten für die sog. „Südlinie" und gegen die „Mittellinie" eine stark „gequälte Objektivität" angenommen. Wer über die Frage urteilen will, muß das Werk von Cauer-Rathenau über „Massengüterbahnen" durcharbeiten; es ist das von so manchem „Wasserfreund" befehdete, aber nicht widerlegte, daher möglichst totgeschwiegene grundlegende Werk, das die Frage sachlich, zahlenmäßig, eindeutig klärt.

Vorbemerkung.

Der geschichtliche Gang ist bezüglich der herrschenden Ansichten über Eisenbahnen und Wasserstraßen der folgende gewesen: Der Merkantilismus hat kurz vor Beginn des Dampfzeitalters zahlreiche Kanäle geschaffen (besonders in Preußen, Frankreich, Holland, England). Diese Kanäle waren nur auf kleine Schiffe zugeschnitten, für Schiffe von höchstens 280 t Gewichtstonnen Nettotragkraft. Die rasch aufblühenden Eisenbahnen haben dann den Binnenwasserstraßen so starken Wettbewerb gemacht, daß ihr Verkehr vielfach verkümmerte. Teilweise hat auch eine skrupellose Privat-Eisenbahnpolitik die Kanäle planmäßig zugrunde gerichtet (England, Amerika). Die Binnenwasserstraßen gerieten damit allgemein in Mißkredit, indem man die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen mit der von Kanälen mit zu kleinen Abmessungen verglich. Dann kam der Umschwung seit 1875: man überzeugte sich von dem Wert der natürlichen Wasserstraßen, die von großen Schiffen befahren werden konnten (Rhein, Elbe, Hudson), gleichzeitig glaubte man in Amerika in dem Ausbau von Wasserstraßen das beste Kampfmittel gegen die unerträglich werdende Herrschaft der Eisenbahnkönige gefunden zu haben. Dazu kamen drei technische Fortschritte, die den wirtschaftlichen Wert der Wasserstraßen wesentlich steigerten: die Verbesserungen der Schiffe (Vergrößerung und Eisenbau), die Einführung mechanischer Kraft (im Schiff oder als Treidelei), die Entwicklung der Wasserbaukunst (Schleusen für großes Gefälle, Schiffshebewerke, Stauanlagen mit Kraftgewinnung). Tatkräftig sind dann die Regierungen (Preußen, Bayern, Frankreich, Nordamerika) und die Gemeinden (diese z. B. mit Hafenbauten) vorgegangen. Nach teilweise scharfen Kämpfen haben die Wasserstraßenfreunde ihre Ansichten durchgedrückt, wenn sie auch die Gegner teilweise nicht überzeugt haben. — Der Weltkrieg hat (wohl in allen Ländern) die Bedeutung der Binnenwasserstraßen gesteigert: er hat nämlich die Eisenbahnen stärker angestrengt und ihre Instandhaltung noch mehr herabgedrückt, als die der Wasserstraßen, die Eisenbahnen arbeiten also mit vergleichsweise noch schlechterem Wirkungsgrad; sie verbrauchen außerdem in

Bau und Betrieb weit stärker hochwertige Stoffe (Metalle, Öle, Kohlen); sie haben einen vergleichsweise größeren Aufwand an Angestellten, so daß also die Steigerung der Löhne stärker ins Gewicht fällt. Dagegen ist der Bau und Betrieb von Kanälen dadurch vergleichsweise billiger geworden, daß der gesteigerte Kohlenpreis den Bau solcher Talsperren wirtschaftlich möglich macht, bei denen dies früher nicht der Fall war, und daß Be- und Entwässerungen und Hochwasserschutz bei den gestiegenen Lebensmittelpreisen wesentlich wichtiger geworden sind, als sie früher waren, als wir (und alle europäischen Länder?) den heimischen Boden noch nicht so ausnutzen mußten.

Eine richtig geleitete Verkehrspolitik dürfte überhaupt nicht von dem Gedanken des Wettbewerbes zwischen Eisenbahnen und Wasserstraßen (oder überhaupt zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln) beherrscht werden, sondern sie müßte stets von der gegenseitigen Ergänzung der verschiedenen Verkehrsmittel ausgehen. Es ist stets zu fragen: Mit welchem Verkehrsmittel oder mit welcher Aufeinanderfolge der verschiedenen Verkehrsmittel (z. B. Seeschiff — Binnenschiff — Eisenbahn) erreiche ich den Verkehrszweck am besten, d. h. zum größten Vorteil der Allgemeinheit? Dies schließt einen gesunden Wettbewerb nicht aus, d. h. das Bestreben aller Verkehrsmittel nach möglichster Vollkommenheit; leider hat sich aber vielerorts ein sehr ungesunder Wettbewerb ausgebildet, der nach der Vernichtung des andern Verkehrsmittels strebt, um selbst das Monopol zu erringen und dann die Allgemeinheit auszuplündern.

Wenn wir uns im Folgenden hauptsächlich mit Wettbewerbsfragen beschäftigen, so ist hieraus doch gleichzeitig zu entnehmen, wie die gegenseitige Ergänzung vorzunehmen ist.

Was die natürlichen Vorzüge und Nachteile anbelangt, so haben das Meer, die großen Binnenseen und die großen Ströme den Vorzug niedriger Beförderungskosten; allgemein aber hat das Wasser den Nachteil der Abhängigkeit von Naturgewalten (Sturm, Frost, Trockenheit) und der ungenügenden Verästelung; dagegen hat die Eisenbahn den Vorzug der Schnelligkeit, Sicherheit und Pünktlichkeit, außerdem ist sie von Naturgewalten fast unabhängig, auch kann sie sich beliebig verästeln. Der Wasserverkehr ist vom Hügel- und Gebirgsland, von Steppen und Wüsten fast ganz ausgeschlossen; die Eisenbahn kennt keine geographischen Schranken außer dem Meer.

Der Natur beider Verkehrsmittel entspricht es, daß Personen und Post die Eisenbahn bevorzugen, während die Güter, besonders die geringwertigen Massengüter, den Wasserweg suchen.

Dieser Teilung entspricht folgende für unsere Frage wichtige Tendenz des Weltverkehrs: für den Güterverkehr strebt die Seeschiffahrt soweit wie irgendmöglich in das Landesinnere hinein, die großen Seehäfen liegen tief in den Meeresbuchten (Philadelphia, Baltimore) und an den Stellen der Flußmündungen, bis zu denen Seeschiffe überhaupt vordringen können (Bremen, Hamburg, Antwerpen, Calcutta); für den Personen- und Postverkehr laufen die Seedampfer dagegen Häfen an, die möglichst weit aus den Kontinenten ins Meer vorgeschoben sind (Brindisi, Cherbourg).

So ist z. B. im englisch-indischen Verkehr der Wasserweg für Güter für die ganze Strecke London—Gibraltar—Suez—Bombay das Gegebene, für Personen und die Post ist dagegen der Eisenbahnweg London—Brindisi oder London—Marseille (Genua, Neapel) dem Wasserweg überlegen.

Im allgemeinen gibt es keinen schädlichen Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Seeschiff, sondern nur die im vorstehenden Sinne wirkende gegenseitige Ergänzung.

Im Binnenverkehr wird die Stärke der Eisenbahn den Binnenwasserstraßen gegenüber um so fühlbarer, je ungünstiger diese von Natur sind und je entwickelter das Wirtschaftsleben ist. Es ist dies in folgendem begründet: Ungünstige natürliche Verhältnisse (Kleinheit, Stromschnellen, stark wechselnde Wasserstände, Frost u. dgl.) gestatten nur einen schwachen, unregelmäßigen Verkehr, dessen Betriebskosten zudem sehr hoch sind. Eine derartige Verkehrsbedienung ist aber nur bei unentwickelter Wirtschaft möglich (z. B. in Kolonialländern, mit deren Erschließung erst begonnen wird). Wo das Wirtschaftsleben aber höhere Ansprüche stellt, bedarf es eines starken regelmäßigen Verkehrs. Dieser läßt sich aber mittels Eisenbahn vergleichsweise um so eher erreichen, je ungünstiger die geographischen und klimatischen Verhältnisse für die Schiffahrt sind, denn die Verbesserung schlechter Flüsse und der Bau von Kanälen ist teurer als der Bau von Schienenwegen, und der Schienenweg ist von der Ungunst des Klimas unabhängig, während kein Menschenwitz den Frost verhindern kann.

In der Hauptsache läuft die Frage natürlich darauf hinaus, auf welchem Weg billiger befördert werden kann; es muß eben das immer wiederkehrende Grundgesetz der Wirtschaftlichkeit erfüllt werden vom Aufwand der kleinsten Mittel zur Erzielung des Zwecks.

Hier ist nun bezüglich der Wettbewerbfähigkeit der Binnenwasserstraßen eine gewisse Verwilderung der Begriffe eingetreten. Die Kanalfreunde schließen nämlich: Auf den Eisenbahnen bestehen für Massengüter gewisse Tarife und auf dem Wasserweg würden die Selbstkosten unter diesen Tarifen bleiben. Hierin ist zunächst falsch, daß man Tarif und Selbstkosten mit einander vergleicht, und außerdem werden sehr oft von den Selbstkosten der Wasserstraßen gewisse Teile fortgelassen.

Einem derartigen fehlerhaften Vergleich gegenüber ist die vergleichende Berechnung nach folgenden Grundsätzen aufzustellen:

Es müssen für jede Vergleichsstrecke die Gesamtselbstkosten beider Verkehrsmittel miteinander verglichen werden; und nur wenn der Wasserweg beträchtlich billiger ist, ist er der Eisenbahn vorzuziehen; bei gleichen Selbstkosten ist der Wasserweg dagegen auszuschalten, weil die Eisenbahn noch andere in Zahlen kaum ausdrückbare Vorzüge (Pünktlichkeit, Schnelligkeit, Unabhängigkeit, Verzweigungsfähigkeit) besitzt.[1]

Als Selbstkosten sind die gesamten Kosten zu rechnen, also: Verzinsung des Anlagekapitals (z. B. einer Flußverbesserung, soweit sie der Schiffahrt zugute kommt), Unterhaltung aller Anlagen und Einrichtungen, Abschreibungen, Tilgungsquoten, Betriebs- und Verwaltungskosten.

Um zu zeigen, wie die Rechnungen häufig entstellt werden, sei auf folgendes aufmerksam gemacht:

Man verwechselt bei der Eisenbahn (zu ihren Ungunsten) den Tarif mit den Selbstkosten und begeht dabei folgende Schnitzer: man vergißt, daß sich die Eisenbahn vielfach höher verzinst als der landesübliche Zinsfuß beträgt, das folgt eben daraus, daß grade für die für den Vergleich wichtigen Massengüter die Tarife höher sind als die Selbstkosten (einschl. landesüblicher Verzinsung); ferner wird aus den Überschüssen der „guten“ Strecken die Unterbilanz der unrentablen Strecken (Nebenbahnen) gedeckt, die „guten“ Strecken kommen aber gerade für den Vergleich mit dem Wasserwege in Betracht. Sodann vergleicht man die Bahnen, wie sie jetzt vorhanden sind, mit einem zu bauenden Kanal; man darf aber nur einem bestimmten Kanal für Massengüter eine ihm etwa parallel verlaufende Bahn gegenüberstellen, die für die Beförderung von Massengütern besonders eingerichtet ist.

In diesem Sinn hat die Schrift von Cauer-Rathenau über Massengüterbahnen aufklärend gewirkt. Gegenüber den häufig anzutreffenden für die Eisenbahn zu ungünstigen Berechnungen findet man dagegen vielfach, daß von den Wasserfreunden gewisse Selbstkosten des Wasserweges fortgelassen werden. Gestützt auf den Wortlaut der alten Reichsverfassung werden z. B. die Kosten für Flußverbesserungen (also Verzinsung, Abschreibung, Unterhaltung, Tilgung) überhaupt nicht berechnet, ferner vergißt man nicht selten die Kosten für die Umladung zwischen Schiff und Eisenbahn (einschließlich der beim Umladen oft entstehenden Wertverminderung der Güter), ferner die Kosten für Häfen und Hafenbahnhöfe (obwohl deren Betriebskosten häufig aus den Hafengebühren nicht gedeckt, sondern aus den Steuern bestritten werden müssen), sodann die Kosten für die Schiffe. Bei dem Vorschlag, die Seine bis Paris für Seeschiffe fahrbar zu machen, findet sich z. B. in den Berechnungen nichts über den Kraftverbrauch der Schiffe und die Zinsen und Abschreibungen, die für die sehr langsame Fahrt für die Seeschiffe selbst zu rechnen sind. — In diesem Zusammenhang ist z. B. auch die Erklärung eines früheren preußischen Eisenbahnministers unrichtig, in der er ausführte, die Eisenbahntarife könnten für Massengüter nicht ermäßigt werden, eine Herabsetzung der Beförderungskosten sei nur durch den Kanal zu erzielen.

Diese Ausführungen zeigen zunächst, wie vorsichtig man bei Vergleichen arbeiten muß, sie zeigen aber auch, daß sich die Frage „Eisenbahn oder Wasserstraße“ allgemein überhaupt nicht beantworten läßt, sondern daß von Fall zu Fall für jede Strecke zwei vollständige Entwürfe (für die Wasserstraße und für den Neubau oder die Erweiterung der Eisenbahnanlage) nebst den Selbstkostenberechnungen aufgestellt werden müssen.

[1]) Es gibt Eisenbahnfanatiker, die wegen dieser Vorzüge der Eisenbahn den künstlichen Binnenwasserstraßen einen Wert überhaupt absprechen.

Im allgemeinen läßt sich nur sagen:

1. Größere, selbständige Kanäle haben nur Sinn, wenn sie für Schiffe von 600 t — besser 800 t, äußersten Falls von 450 t an — Ladefähigkeit geeignet sind, unter günstigen Verhältnissen gebaut und betrieben werden können.
2. Flußverbesserungen können auch schon für geringere Ladefähigkeit lohnend sein, wenn sie geringen Geldaufwand erfordern.
3. Besonders geeignet zum Bau sind kurze Kanäle, die dazu dienen, die einzelnen Teile eines vorhandenen Wasserstraßennetzes besser miteinander zu verknüpfen.

Außerdem ist bei den Untersuchungen noch zu beachten:

In Ländern mit Staatsbahnen ist beim Bau von Kanälen unter Umständen eine Schmälerung der Staatseinkünfte zu befürchten. In Ländern mit Privatbahnen ist die Pflege der Binnenwasserstraßen ein gutes Mittel, um der Ausplünderung des Volkes durch die Eisenbahnmachthaber zu begegnen; das ist z. B. wichtig bei der Beurteilung der nordamerikanischen Kanalpläne. — Die Eisenbahn ist für sich als Verkehrsmittel ausreichend, jede Binnenwasserstraße bedarf dagegen der Ergänzung durch eine Eisenbahn, weil sie zur Beförderung von Post, Personen und eiligen Gütern nicht genügend geeignet ist und weil sie im Winter versagt; für jedes großgewerbliche Unternehmen ist z. B. der Eisenbahnanschluß unbedingt nötig, der Wasseranschluß aber nur erwünscht. — Die Behauptung, die Eisenbahn sei ganz großem Verkehr nicht gewachsen, ist töricht; bisher hat sie sich noch jeder Verkehrssteigerung gewachsen gezeigt.

Die vorstehenden Ausführungen mögen recht ablehnend gegenüber den Binnenwasserstraßen klingen; sie richten sich aber nicht gegen diese selbst, sondern nur gegen deren allzu eifrigen Befürworter, die ihre unzureichende technisch-wirtschaftliche Schulung nur zu oft durch übertriebenen Optimismus und das Betonen der von ihnen vertretenen „höheren Gesichtspunkte" ersetzen. Hierdurch können sie aber dem gesunden Ausbau des Wasserstraßennetzes unter Umständen sehr schaden.

Im Anschluß an obige Bemerkung über die Kriegsfolgen und die vorstehende starke Betonung des wirtschaftlichen Moments sei aber noch angedeutet:

Man hätte in der ganzen „Wasserfrage" nicht so „bis auf den letzten Pfennig" nach dem höchsten Nutzeffekt rechnen dürfen, sondern hätte auch die seelischen und völkischen Faktoren beachten müssen: Wenn die Kohle billiger arbeitet als das Wasser einer Talsperre, so ist die Talsperre doch vielleicht insgesamt das Bessere, denn sie verbraucht ein Gut, das Gott ständig gibt, während die einmal verbrannte Kohle unwiderruflich dahin ist, und außerdem verbraucht die Kohle Menschen, nämlich Bergleute in einer sehr harten Arbeit; und wenn sich eine Be- oder Entwässerung „nicht lohnt", weil das argentinische Getreide doch billiger ist, dann ist zu sagen, daß alles sich lohnt, was für die heilige heimische Erde aufgewandt wird. Der Weltkrieg sollte uns lehren, daß wir die gewaltigen gottgegebenen Kräfte des Wassers höher achten müssen als bisher; wir dürfen nicht mehr den Wasserverkehr für sich betrachten, sondern müssen allumfassende Wasserwirtschaft treiben: Verkehr, Kraftgewinnung, Ent- und Bewässerung, Hochwasserschutz, genügende Wasserführung für die Gewerbe, alles ist eine Einheit; in diesem Sinn ist das Wasser dem Schienenweg überlegen, denn die Eisenbahn ist nur Verkehr, vom Wasser ist der Verkehr aber nur ein Teil. Und dazu kommt die Befreiung der Menschen von schwerer, der Natur entrückter Arbeit und statt dessen die Beschäftigung in einer der Natur näherliegenden Tätigkeit. Unserm deutschen Volk tut jedenfalls die Erfassung des gesamten Wassersegens und die Schaffung eines großen deutschen Binnenwasserstraßennetzes bitter not; die frühere fiskalische Engherzigkeit müssen wir abstreifen; selbstverständlich ist aber für Wasserstraßen die beste Linienführung gerade gut genug, und man darf das große Werk nicht durch „Lokalinteressen" verschandeln.

---

c) Die Rhein-Schiffahrtsakte und der Wasserweg Basel-London.

Von Dr.-Ing. **Otto Blum**,

o. Professor für Eisenbahnwesen an der Technischen Hochschule Hannover.

Literatur:

Die beste zeitgemäße Veröffentlichung dürfte die des Schweizer Nationalrates Gelpke (Basel) in der „Weltwirtschaft" 1920, S. 167, sein.

Der Rhein ist die wichtigste Binnenwasserstraße Europas und er gehört zu den drei bedeutendsten Binnenwasserstraßen der Welt. Der sogenannte „konventionelle" Rheinlauf Basel—Rotterdam ist 828 km lang; er ist bis Köln, zeitweise auch höher hinauf, für (kleinere) Seeschiffe fahrbar; die regelmäßige Schiffahrt reicht bis Straßburg, bis wohin sich an durchschnittlich 318 Tagen im Jahre keine geringere Stromtiefe als 2 m vorfinden; es kann aber auch Basel und Rheinfelden erreicht werden und zwar an etwa 180—200 Tagen. Die üblichen großen Rheinschiffe haben eine Nettotragfähigkeit von 2000—2400 Gewichtstonnen, die größten Schleppkähne tragen aber mehr als 3200 t. Oberhalb Straßburgs können Schiffe bis zu 1300 t verkehren. Der für die Gegenwart besonders wichtige Unterschied in der Befahrbarkeit unter- und oberhalb Straßburgs ist darin begründet, daß der Strom — bei ungefähr gleiche Wassermenge — oberhalb Straßburgs noch nicht genügend reguliert ist. Leider sind nämlich hier die entsprechenden Arbeiten unterblieben, obwohl vor dem Krieg mit einem Kostenaufwand von etwa 24 000 000 M. eine Wasserstraße hätte geschaffen werden können, die der Strecke unterhalb Straßburgs ebenbürtig wäre. Hierdurch ist selbstverständlich auch die Schiffbarmachung von Basel zum Bodensee unterblieben, obwohl auch diese mit verhältnismäßig geringen Kosten und unter Steigerung der bereits jetzt gewonnenen Wasserkräfte hätte durchgeführt werden können. Trotz der ungünstigen Stromverhältnisse und der Erschwerung der Schiffahrt durch Brücken würde der Schiffsverkehr Basels ohne den Krieg bei Erweiterung der Hafenanlagen heute etwa 1 000 000 t betragen haben. Die Regulierung bis Basel würde diesen Verkehr infolge der größeren Geschwindigkeit, Stetigkeit, Pünktlichkeit und Tragfähigkeit erheblich anschwellen lassen, wobei Basel mit Hilfe der von diesem Zentrum ausstrahlenden Eisenbahnen den Verkehr ansaugen und verteilen würde; die Kanalisierung bis zum Bodensee würde eine rund 218 km lange Verkehrsbasis Basel—Bregenz schaffen, von der aus die Verkehrslinien nach den Alpenländern und Oberitalien aufmarschieren würden; außerdem würde der Bodensee sich zu einem großen mitteleuropäischen Handels- und Gewerbebecken entwickeln, dessen Stärke in seiner Verkehrslage und den Wasserkräften seiner Umgebung beruhen würde. Die weitere „Fortsetzung" des Rheinlaufs nach Oberitalien würde die ihrer Ausführung immer noch harrende Splügenbahn bilden.

Daß eben „Regulierung" bis Basel, dagegen „Kanalisierung" oberhalb Basels gesagt wurde, ist darin begründet, daß man bis Basel ohne Staustufen und Schleusen auskommen, also den Schiffahrtsweg im freien Strom schaffen kann, während in der weiteren Strecke wegen der Wasserfälle und Stromschnellen leider Schleusen notwendig sind, — „leider", denn jede Schleuse ist ein böses Verkehrshindernis[1]).

[1]) Zwischen Straßburg und Basel ist allerdings vielleicht an einer Stelle, nämlich bei Istein, infolge des dortigen treppenartigen Gefälles für die Bergfahrt eine Schleuse zweckmäßig. Die Schleusenbauten zwischen Basel und dem Bodensee sind beim Bau der Kraftwerke teilweise schon ausgeführt worden.

Daß die Schiffbarmachung des Rheins bis zum Bodensee noch nicht ausgeführt worden ist, ist teils auf den Partikularismus, teils auf die Engherzigkeit gewisser Kreise zurückzuführen, die solche technisch-wirtschaftlichen Fragen nicht von dem „einseitigen" Standpunkt der „Techniker", sondern von der „hohen Warte" der „Politik" ansehen und dabei auch hier wie überall durch ihre fiskalische Engherzigkeit den Verkehr, also die Allgemeinheit und, wie sich aus Nachstehendem ergibt, in diesem Fall das Deutschtum schwer geschädigt haben; — auch dem Verkehr schadet manchmal nichts so sehr als „Politik".

Die Rheinschiffahrt war seit den Zeiten der Römer durch Abgaben der Uferstaaten belastet. Die bis zur Erdrosselung des Verkehrs in die Höhe getriebenen Rheinzölle usw. wurden 1803 unter dem Einfluß der politischen Umwälzungen im Reichsdeputationshauptschluß aufgehoben, und 1815 fügte der Wiener Kongreß seinen Bestimmungen eine Rheinschiffahrtkonvention ein, welche die Schiffahrt auf dem ganzen Strom bis in die See allen Flaggen freigab und einen gleichmäßigen Zoll einführte. Die daraufhin eingesetzte Kommission brachte allerdings erst 1830 ein „Rheinschiffahrtreglement" zustande. Die volle Abgabenfreiheit wurde allerdings erst 1869 erzielt (Rheinschiffahrtsakte vom 7. Oktober 1868). Seitdem hat sich die Rheinschiffahrt glänzend entwickelt, Flaggen zahlreicher Nationen zeigten sich auf ihm und nie sind ernstliche Klagen fremder Schiffer laut geworden. Mit großer Sorgfalt pflegte Deutschland, insbesondere Preußen den Strom, das große Summen für seine Verbesserung aufwand. Leider war von dem badischen „End"hafen Mannheim und dem bayerischen „End"hafen Ludwigshafen ab die Oferwilligkeit der Uferstaaten nicht allzugroß, da man offenbar von der Verstärkung der Schiffahrt eine ungünstige Rückwirkung auf die Eisenbahnen befürchtete, und wenn auch Karlsruhe und Straßburg (nebst Kehl) ihren Verkehr erheblich steigern konnten, so fehlte doch der große Zug, der sein Ziel in der für große Schiffe jederzeit fahrbaren bis zum Bodensee reichenden Wasserstraße sah. Erst das 1911 nach heftigen Kämpfen verabschiedete Reichsgesetz über den „Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben" stellte für den Rhein das Ausbauprogramm bis Konstanz (mit 2 m Tiefe) auf (für dessen Verwirklichung allerdings noch Verhandlungen mit der Schweiz [und Holland[2])] notwendig gewesen wären).

Der „Friede" von Versailles gibt nun den Franzosen die Angrenzung an den Rhein auf der 184 km langen Strecke von Basel bis Lauterburg, aber nicht nur in dem sonst bei Grenzverträgen üblichen Sinn, daß der „Talweg" die Grenze bildet, daß also die beiden angrenzenden Staaten gleiche Rechte haben, vielmehr ist den Franzosen gemäß Art. 358 der ganze Strom dergestalt zugesprochen, daß ihnen das ausschließliche wasserwirtschaftliche Nutzungsrecht zusteht; Frankreich kann demgemäß (zur Kraftgewinnung und Bewässerung) beliebige Wassermengen aus dem Rhein entnehmen und selbstverständlich die hierzu notwendigen Bauten im Rhein ausführen, und es kann die Schiffahrt in der von ihm für zweckmäßig erachteten Form „verbessern". Frankreich ist zwischen der Pfalz und der Schweiz unumschränkt „Herr im Hause". — Allerdings sieht der Friedensvertrag eine „internationale Zentralkommission" für die Rheinschiffahrt vor, in der außer den Uferstaaten auch England, Belgien und Italien vertreten sind; ob damit aber den Plänen der Franzosen wird wirksam begegnet werden können, bleibe dahingestellt[3]).

Die Franzosen, worunter wir zunächst das amtliche Frankreich verstehen wollen, haben nun die Absicht, für die Rheinschiffahrt zwischen Straßburg und Basel das nachzuholen, was Deutschland bisher versäumt hat. Hierbei planen sie aber nicht nur die Verkehrsverbesserung, sondern sie

---

[2]) Das genannte Reichsgesetz bedeutete eine Abänderung der früheren Reichsverfassung, in der die Abgabenfreiheit auf den natürlichen Flüssen in Übereinstimmung mit den internationalen Verträgen festgelegt war. Die Abgabenfreiheit, einst sehr segensreich und verkehrfördernd, hatte sich aber immer mehr als verkehrlähmend erwiesen, denn sie verhinderte die Ausführung von Verbesserungen (Regulierungen, Kanalisierungen), weil die hierfür aufzuwendenden Bausummen keinerlei Aussicht auf Verzinsung hatten, sondern von den Uferstaaten à fonds perdu hergegeben werden mußten; — volle Abgabenfreiheit erschwert den Bau großer Strombauten; hohe Abgaben erdrosseln auch den kleinen Verkehr; mäßige Abgaben sind das richtige: sie fördern die Ausführung der notwendigen Verbesserungen, ohne den Verkehr ungebührlich zu belasten.

[3]) Im Grunde genommen bedürfen die bezüglichen Bestimmungen des Friedensvertrages auch der Zustimmung Hollands und der Schweiz, da der Artikel 355 von Versailles den Artikel 43ff. der Rheinschiffahrtsakte (Zusammensetzung der Zentralkommission) ändert.

wollen sie in großzügiger Weise mit der Kraftgewinnung vereinigen, der wir vorab einige Worte widmen möchten:

Das starke Gefälle des Stromes ($0{,}87^0/_{00} = 1 : 1150$) soll an den für die Schiffahrt notwendigen (?) acht Staustufen in großen Kraftwerken ausgenutzt werden, — eine schon vor dem Krieg von manchen Seiten aufgestellte Forderung und ein in der gegenwärtigen Kohlenknappheit bestechender Gedanke. Es wird hierbei aber übersehen, daß in der unmittelbaren Nähe des Raumes Straßburg—Basel andere große Wasserkräfte noch völlig der Verwertung harren, daß Frankreich selbst über eine Wasserkraftreserve von über 9 000 000 PS verfügt, und vor allem, daß zur Schiffbarmachung der Strecke Bodensee—Basel die Anlage von Staustufen (mit Schleusen) notwendig ist und daß hierbei die schon vorhandene Kraftgewinnung erheblich gesteigert werden kann, während der Einbau von Staustufen auf der Strecke Basel—Straßburg für die Schiffahrt schädlich ist.

Die Verbesserung des Verkehrsweges auf der letztgenannten Strecke darf nämlich (nach Gelpke a. a. O.) nur durch Verbesserung des freien Flusses, also durch seine Regulierung erfolgen. Gelpke fordert daher die Schaffung einer Fahrrinne im Strom selbst, indem — ohne Einbau von Schleusen — durch Buhnen, Leitwerke, Abschneiden der Krümmungen, Verhinderung der Flußspaltungen usw. ein geschlossener Stromschlauch zu schaffen ist, der dann an 318 Tagen im Jahr eine Fahrtiefe von 2 m sicherstellen wird. Er glaubt, daß dies Werk in 6 bis 8 Jahren durchgeführt werden kann und daß in 10 bis 12 Jahren der offene schleusenfreie Rhein auf 828 km Länge zwischen Rotterdam und Basel einheitlich reguliert sein könnte. Damit wäre eine Leistungsfähigkeit von 20 000 000 t im Jahr sichergestellt.

Demgegenüber fordern französische Kreise den Ausbau von Straßburg-Kehl zum Hauptumschlagplatz am Oberrhein und wollen die Schiffahrt nach Basel auf den alten Rhein-Rhone-Kanal verweisen, der aber nur Schiffe von 280 t (die üblichen französisch-belgischen Kanalschiffe) tragen kann und daher im Zeitalter der Eisenbahnen wenig Bedeutung hat; diesen Kanal könne man später für Schiffe von 600 t, vielleicht auch 800—1000 t ausgestalten. Selbstverständlich würde auch hiermit der Umschlag vom (großen) Schiff des offenen Rhein zum (kleinen) Kanalschiff in Straßburg bleiben und die Leistungsfähigkeit dieses Kanals würde nur etwa 10% von der des geregelten Rheins betragen; — in Wirklichkeit würde der Kanal gegen die von Straßburg ausstrahlenden Eisenbahnen nicht wettbewerbfähig sein, der Wasserverkehr würde ab Straßburg erdrosselt sein (und wenn er dann noch nicht ganz tot ist, kann man ihn ja auf einem Kanal recht bequem durch Schikane vollends vernichten).

Anscheinend hoffen gewisse Kreise in Frankreich, daß man hiermit nicht nur den Verkehr auf dem Oberrhein, sondern auf dem ganzen Rhein zurückdrängen kann und daß der Seeumschlag von den Rheinmündungshäfen auf die atlantischen Häfen Frankreichs und Marseille, daß der Rheinverkehr auf die französischen Binnenwasserstraßen und Eisenbahnen übergeht, daß Straßburg—Basel nebst Hinterland der französischen Verkehrswirtschaft tributpflichtig wird. Diese Gefahr ist allerdings bezüglich der atlantischen Häfen nicht allzugroß, weil deren Überseeverkehrskräfte nicht stark sind, weil sie weit entfernt sind und weil die Binnenwege recht starke Steigungen zu überwinden haben; dagegen wäre die Macht Marseilles, des wichtigsten französischen Hafens, in Verbindung mit dem Schaffen eines Großschiffahrtsweges Marseille—Lyon— (Basel—) Straßburg höher einzuschätzen. Am Oberrhein Fuß zu fassen war schon vor dem Krieg das Streben französischer Verkehrspolitiker; diesem Ziel sollte z. B. auch der Gedanke „Paris—Seehafen" dienen.

Mag man nun auch das Zurückdrängen des Gesamt-Rheinverkehrs zugunsten des französischen Verkehrsnetzes nicht als aussichtsvoll ansehen, so würde doch auch schon der in Straßburg künstlich erzwungene Umschlag alle „Rheinstaaten" und alle „Nordseestaaten" schwer schädigen. Für unser Vaterland ist das so einleuchtend, daß hierauf nicht eingegangen zu werden braucht. Dagegen ist der Einfluß auf die andern Staaten, nämlich Belgien, Holland, England, Skandinavien und die Schweiz, Italien und Österreich kurz zu skizzieren:

Die vier erstgenannten „Nordseestaaten" sind gleichzeitig „Rheinmündungsstaaten" und haben „Rheinmündungshäfen". Das ist für Holland mit Rotterdam und auch für Belgien mit Antwerpen ohne weiteres einleuchtend; denn Rotterdam ist der überhaupt wichtigste Rheinhafen, und Antwerpen wird vom Rhein her, allerdings auf einem gewissen Umweg stark befruchtet; hier

wäre auch auf den im Friedensvertrag ausbedungenen Kanal hinzuweisen, den Belgien von Antwerpen zum deutschen Niederrhein schaffen will. An belgischen und holländischen „Rheinmündungshäfen" können auch noch die (allerdings nur für den Personen- und Postverkehr wichtigen) Häfen Hoek, Vlissingen und Ostende genannt werden, denn deren Verkehr strebt fast ganz zum Rhein, und zwar zum geringsten nach dem Oberrhein (Basel und Straßburg), stärker nach dem Mittelrhein (Frankfurt), am stärksten nach dem Niederrhein (Köln — Duisburg). Wenn wir nun aber London nebst anderen englischen Häfen und die skandinavischen Plätze als „Rheinmündungshäfen" bezeichnen, so fließt der Rhein als Fluß allerdings nicht dorthin, wohl aber der Rhein*verkehr* und zwar von Köln und sogar weiterher *ohne* Umladung mittels des Rhein-Seeschiffs. Der Rhein ist die wichtigste Binnenwasserstraße nicht etwa nur Deutschlands, sondern auch Englands, und London ist in bezug auf den Rhein für England dasselbe, was Rotterdam für Holland ist.[4])

Für die skandinavischen Staaten ist noch zu bemerken, daß abgesehen von ihrem unmittelbaren Verkehr mit dem Rhein, auch ihr Verkehr über die deutschen Hansastädte zu beachten ist; teils geht er über diese (besonders Hamburg) und die Rheinmündung (z. B. Köln—Hamburg—Kopenhagen) und zwar vielfach mit Umladung in Hamburg, teils geht er über die Hansastädte und über die Eisenbahn Hannover—Frankfurt zum Rhein, und wenn es sich in diesem Fall auch nicht um Binnenwasserstraßenverkehr handelt, so bedeutet doch eine Schwächung des Rheines eine Benachteiligung für die nordischen Länder.

Der Charakter der Schweiz und (Vorder-)Österreichs als „Rheinstaaten" bedarf keiner Erläuterung. Diese Gebiete liegen allerdings in „Zwischenlage" zwischen der Nordsee und dem Mittelmeer und können nicht nur von den Nordseehäfen über den Rhein, sondern auch vom Mittelmeer über Rhone, Po und Etsch erreicht werden; sie liegen sogar rein geographisch näher am Mittelmeer, trotzdem sind sie mehr Nordsee- als Mittelmeerstaaten, mehr Rhein- als Rhone-, Po- oder Etschstaaten; denn die Nordsee verfügt als Zentrum des Weltverkehrs über wesentlich größere Verkehrskräfte als das Mittelmeer, ferner ist der Rhein eben ein glänzender Schiffsweg, während die mittelmeerischen Flüsse allerdings den Eisenbahnen die Wege ebnen, aber kaum Schiffe tragen, sodann gehört der größere Teil der Schweiz (infolge der mählichen Abdachung der Alpen nach Nord, dem Steilabfall nach Süd) zum Rheingebiet.

Hiermit ist auch schon angedeutet, warum man berechtigt ist, sogar Italien einen Nordsee- und Rheinstaat zu nennen. Der wirtschaftlich bedeutungsvollste Teil Italiens, die Ebene des Po und der Etsch, ist durch die Alpenbahnen so gut mit dem Oberrhein, der oben genannten Verkehrsbasis Basel—Bodensee, verbunden und hierdurch so mit dem gesamten Rhein und der Nordsee verknüpft, daß Italien einer Abschnürung des Rheinverkehrs nicht ruhig zusehen kann.

Insgesamt ist also die Sachlage folgende: Der Gewaltfrieden von Versailles hat auch dem freien Rhein Gewalt angetan; die Rheinschiffahrtsakte ist, allerdings ohne Zustimmung der Niederlande, außer Kraft gesetzt; an ihre Stelle sind Bestimmungen getreten, die den Franzosen die Möglichkeit geben, den Verkehr oberhalb Straßburgs zu erdrosseln. Frankreich scheint dies ausnutzen zu wollen, und zwar anscheinend mit dem weitgesteckten, aber wohl kaum erreichbaren Ziel, seine Häfen und Binnenwege an die Stelle der Rheinmündungshäfen und des Rheins zu setzen. Hierdurch werden alle „Rheinstaaten", insbesondere auch die dem Feindbund angehörenden schwer geschädigt. Werden sie das dulden?

---

[4]) Wir beobachten hier eine in der Verkehrsgeographie recht häufig festzustellende Tatsache: Der Verkehr folgt nicht nur den natürlichen Wegen (Flüssen, Tälern, Pässen) der *Gegenwart*, sondern auch denen *älterer* geographischer (oder geologischer) Zeiten: Dereinst gab es tatsächlich eine durchgehende Binnenwasserstraße Rhein-Themse, England war noch nicht vom Festland getrennt, der südliche Teil der Nordsee war Land, durch das der Rhein (im Zug der Yssel) nach Norden strömte (vgl. die Silberrinne westlich der Doggerbank), und die Themse war ein Nebenfluß des Rheines. — Solche „verkehrsgeologische" Betrachtungen sind u. U. sehr lehrreich und anregend, denn sie geben mit überraschender Klarheit Aufschlüsse, die aus der Geographie der Gegenwart nicht so einfach ersichtlich sind.

d) Nutzbarmachung der Wasserkräfte.

Von R. Werner,

Direktor der Siemens-Schuckertwerke, G. m. b. H., Berlin.

In Vorkriegszeiten hielt man Wasserkräfte im allgemeinen für noch eben ausbauwürdig, wenn für das im Jahresmittel verfügbare kW nicht über 1500 Mark an Anlagekosten aufzuwenden waren. Die Vergleichsrechnung mit Dampfkraftanlagen war einfach. Damals kostete die Einrichtung einer kW-Leistung in größeren modernen Kraftwerken 250 bis 300 Mark (ich sehe hierbei von den erst in den Jahren 1912/13 entstandenen wenigen Riesenkraftwerken ab, von denen einzelne Anlagekosten von weniger als 250 Mark pro kW erreichten); bei 40 bis 50% Reserve kostet das maximal gleichzeitig zur Verfügung stehende kW demnach etwa 400 Mark. Wenn man für Zins und Abschreibung der Dampfanlage 15% rechnete, so mußte man für ein Kilowatt Maximalleistung im Jahre 15% von 400 Mark = 60 Mark aufbringen. Nutzte man, wie es bei Dampfkraftanlagen in öffentlichen Elektrizitätswerken unschwer erreichbar war, das kW-Maschinenleistung im Jahre 3000 Stunden aus, erzeugte also pro kW-Kraftwerkleistung 3000 Kilowattstunden (kWh) im Jahr, so kosteten diese 60 Mark an Kapitaldienst, oder jede kWh 2 Pfennige; bei starker Ausnutzung, teilweise etwa in chemischen Betrieben mit 6000 Stunden im Jahr kosteten 6000 kWh auch nur 60 Mark, also jede kWh nur einen Pfennig an Kapitaldienst. Dazu kamen die Kosten für Brenn- und Betriebsstoffe, Gehälter und Löhne in der Größenordnung von 2,5 bis 3,5 Pf., so daß man mit kWh-Preisen am Kraftwerk gemessen von 4,5 bis 5,5 Pf. bei normaler, 3,5 bis 4,5 bei starker durch Tag- und Nachtbetrieb gesteigerter Ausnutzung die Dampfwerke rentabel gestalten konnte.

Demgegenüber stellte sich die Betriebsrechnung der Wasserkraft wie folgt: Für die 1500 Mark Anlagekosten brauchen wir hier weit weniger starke Abschreibungen und Erneuerungsquoten zu rechnen, weil der größte Teil der Anlagewerte in Dämmen und Wehren steckt, die geringerer Amortisation bedürfen. 10% erscheinen hier im Vergleich mit 15% bei Dampfanlagen sicher gerechnet. Also kostet das Kilowattjahr hier 10% von 1500 Mark = 150 Mark Kapitaldienst, bei 6000 Stunden Ausnutzung also die kWh 2,5 Pf., dazu Betriebsmaterialien und Personalkosten gerechnet, die wegen Fortfalls der Kohlenbewegungs-, Aschentransport- und Heizerkosten hier nur mit 0,5 bis 1,0 Pf. anzurechnen sind, führt zu einem Gesamtpreis für jede kWh von 2,5 + 1,0 = 3,5 Pf. Diese Wasserkraft kann also mit der oben betrachteten Dampfkraft bei 6000stündiger Ausnutzung sehr wohl konkurrieren. Würde ich diese gleiche Wasserkraft aber nur mit 3000 Stunden im Jahre ausnutzen können, so wären die erforderlichen 150 Mark Kapitaldienst von nur 3000 kWh aufzubringen, jede kWh würde also 5 Pf. an Zins, Abschreibung und Erneuerung kosten; auch die Kosten für Betriebsmaterial und Personal würden sich etwas erhöhen und auf etwa 1,5 Pf. steigen, und die Gesamtkosten jeder kWh kämen auf 5 + 1,5 = 6,5 Pf. zu stehen, also eine Ziffer, die gegenüber der oben errechneten Dampf-kWh (für 3000 Benutzungsstunden) von 4,5 bis 5,5 Pf. schon nicht mehr bestehen kann.

Diese einfache Rechnung zeigt schon, daß die wirtschaftliche Ausbaufähigkeit einer Wasserkraft in hohem Maße abhängig ist von der Stundenzahl, während deren die Kraft im Jahre ausgenutzt wird, und zwar in viel höherem Maße, als die Dampfkraftanlage. Da wir in Deutschland im allgemeinen (abgesehen von einigen in den bayerischen Alpen gewinnbaren Wasserkräften mit verhältnismäßig hohem Gefälle) mit niedrigen Gefällhöhen und großen Wassermengen zu rechnen haben, die also breite und tiefe Dämme und Kanäle, große langsam laufende Turbinen und Dynamos und damit hohe Anlagekosten pro Einheit bedingen, so konnten diese Wasserkräfte nur dort mit Dampf

in Wettbewerb treten, wo hohe Ausnutzungsmöglichkeit durch chemische Betriebe vorhanden war. So wurden die Rheinkräfte zwischen Basel und Bodensee in Rheinfelden u. a. für Aluminiumgewinnung und andere elektrochemische Prozesse mit Erfolg verwertet, aber viele Wasserkräfte mußten ungenutzt bleiben, weil ihre an 1500 Mark heranreichenden Baukosten nicht durch lange Ausnutzung von 6000 Stunden und mehr verzinst und amortisiert werden konnten.

Die Verhältnisse änderten sich im Kriege mit steigenden Kohlen- und Materialpreisen. Je höher die Kohlenpreise stiegen, desto mehr Wasserkräfte erschienen ausbauwürdig. Um das zu verstehen, braucht man nur diesem Gedanken zu folgen: Mit teurer Kohle wird alles teurer: Eisen, Metalle, Kalk, Mörtel, Zement, Ziegelsteine, Löhne usw.; also steigen die Anlagekosten pro kW bei Wasserkraft- und Dampfanlagen und damit auch die Betriebskosten; bei Wasserkraft diese aber nur einmal, nämlich in dem Kapitaldienst der erhöhten Baukosten, bei Dampfanlagen zweimal, einmal in dem Kapitaldienst der Baukosten, das zweite Mal in den direkten Betriebskosten, weil ja jede kWh wenigstens 1 kg Kohle als Brennmaterial erfordert. Die Kohlenteuerung kommt also in der dampferzeugten kWh zweimal zum Ausdruck, und so konnten bei heute etwa 15facher Kohlenteuerung — Kohlenpreise gerechnet einschließlich Bahnfracht — dampferzeugte Licht-kWh von Vorkriegspreisen von 40 bis 50 Pf. auf 4 Mark, Kraft-kWh von 10 bis 20 Pf. auf 80 Pf. steigen. Die oben zum Vergleich mit Dampf herangezogene Wasserkraft, die bei 3000 Stunden Ausnutzung 5 Pf. für Kapitaldienst und 1,5 Pf. für sonstige Betriebskosten erforderte, käme bei heute für Wasserkraftanlagen etwa auf das 12fache gestiegenen Baupreisen und 8—10fachen Löhnen auf 60 + 15 = 75 Pf. Gesamtkosten für jede kWh; sie könnte also jene Bezirke, die 80 Pf. für Kraft und mehrere Mark für Licht je kWh zahlen, selbst bei nur 3000 Benutzungsstunden mit guter eigener Rentabilität versorgen. Könnte die Ausnutzung auf 4000 oder gar 6000 Stunden gesteigert werden, so würde die Rentabilität schon bei Strompreisen von 60 bzw. 45 Pf. gesichert sein.

Auch hier sehen wir wieder, wie grundlegend wichtig die Frage der Ausnutzung der Wasserkraft viele Betriebsstunden hindurch für ihre Wirtschaftlichkeit ist. Diese Ausnutzungsmöglichkeit ist durch die in den letzten Jahren bereits durchgeführte und im Sozialisierungsgesetz der Elektrizitätswirtschaft gewollte Zusammenfassung und Verkuppelung der Elektrizitätswerke stark gewachsen und wird durch die weiter zu zentralisierende Elektrizitätswirtschaft in einem Maße möglich, an das man früher kaum denken konnte. Die Wasserkraft kann durch die Fernübertragung und den Zusammenschluß vieler Verbraucher zu gemeinschaftlichen Überlandzentralen (vgl. meinen Artikel auf S. 273ff.) innerhalb weiter räumlicher Grenzen in weitgehender Unterteilung ausgenutzt werden. Ich möchte aber darauf hinweisen, daß zur Erreichung dieser Ausnutzungsmöglichkeit viele Jahre, vielleicht noch Jahrzehnte vergehen, denn der Bau für die Fassung der Wasserkräfte und der erst allmählich kommenden Verkuppelungsleitungen erfordert eben geraume Zeit.

Die Frage, welche Leistung in deutschen Wasserkräften wirtschaftlich ausnutzbar ist, hängt ab von einer ganzen Reihe von Faktoren, wie den Ausbaukosten, den Schwankungen der Leistungen in den verschiedenen Jahreszeiten, der Stau- oder Akkumulierfähigkeit der Wasserkräfte, der schon oben angeschnittenen Frage der Dauer der Ausnutzung, sowie den Preisen für dampferzeugte Arbeit an der Abgabestelle und den Fortleitungskosten bis zur Abnahmestelle, also den Herstellungskosten der Fernleitung und anderem mehr. Bis zu Ende des Jahres 1919 nahm man an, daß nur diejenigen Leistungen der Wasserkräfte wirtschaftlich ausnutzbar seien, die etwa 9 Monate im Jahr dauernd zur Verfügung stehen.

Nach einer Arbeit des Geh. Baurats Theodor Köhn, in der er die nutzbaren deutschen Wasserkräfte für die einzelnen Länder zusammengefaßt hat, haben wir folgende Leistungen in kW und Jahresarbeitsleistungen in kWh zu verzeichnen:

Zeitdauer der Leistung in Monaten	Leistung in kW	Benutzungsdauer in Stunden/Jahr	Theoretische jährliche Leistungen in Millionen kWh
12	350 000	350 000 × 8000	2 800
9	890 000	540 000 × 6000	3 240
6	1 110 000	220 000 × 4000	880
Höchste Leistung	1 450 000	340 000 × 2000	680
			7 600

Praktisch werden von diesen 7,6 Milliarden im ganzen theoretisch vorhandener kWh günstigstenfalls etwa 50% nutzbringend abzugeben sein, weil die gesamten Wasserkräfte Deutschlands sich aus zu vielen, zum Teil ganz kleinen Kräften zusammensetzen, und auch bei einer durch weitgehende Verkuppelung der Werke erhöhten Ausnutzungsmöglichkeit doch nicht jeder Kubikmeter Wasser ausgenutzt werden kann, insbesondere nicht während der Zeiten schwacher Belastung.

Die geschätzten 50% ausnutzbarer Jahresleistung ergeben also 3,8 Milliarden kWh, eine Ziffer, die in der Nähe der von Köhn in seiner Arbeit genannten 3,4 Milliarden liegt, die er als 9 Monate im Jahre verfügbar und wirtschaftlich ausnutzbar bezeichnet.

Die überhaupt in Deutschland verfügbaren Wasserkräfte weisen natürlich eine außerordentlich viel höhere Leistungsziffer auf. In einem im Verein deutscher Ingenieure zu Berlin am 21. September 1920 gehaltenen Vortrag gab Herr Geheimer Oberbaurat Schmick-München die in Deutschland überhaupt verfügbaren Wasserkräfte auf rund 6 Millionen PS gleich 4 Millionen kW mittlere Jahresleistung an, die sich auf die einzelnen Länder wie folgt verteilt:

für Preußen	2	Millionen PS.
„ Bayern	3	„ „
„ Württemberg	0,3	„ „
„ Baden	0,53	„ „
„ Sachsen	0,12	„ „

Die wirtschaftlich, also in Konkurrenz gegen Dampfkraftwerke ausnutzbaren deutschen Wasserkräfte werden aber, wie oben nach Köhn berechnet, annähernd nur 4 Milliarden kWh elektrische Arbeit jährlich liefern können. Da nun der heutige Gesamtverbrauch der deutschen öffentlichen Elektrizitätswerke (vgl. meine Arbeit „Überlandzentralen“ auf S. 274) etwa 4 Milliarden kWh beträgt, die volle Ausnutzung auch dieser wirtschaftlichen Wasserkräfte aber erst nach Ablauf mehrerer Jahre oder vielleicht gar Jahrzehnte möglich ist, weil eben zur Zeit mangels durchgreifender Verkuppelung und Zusammenfassung der Werke noch nicht, wie oben angedeutet, jeder Kubikmeter Wasser nutzbringend verwertet werden kann, kann man nicht einfach durch Stillsetzen von Dampfkraft eine gleiche Arbeitsleistung von Wasserkraft restlos ausnutzen. Wärmeerzeugte elektrische Arbeit muß nebenbei vorhanden sein. Zur Deckung der Spitzenleistung für Stunden und Zeiten höchsten Verbrauchs wird man von dem Gesamtverbrauch an elektrischer Arbeit immer 30 bis 50% mit Dampf erzeugen müssen, so daß also die volle Ausnutzungsmöglichkeit für die erwähnten 4 Milliarden wassererzeugter kWh erst dann eintreten könnte, wenn der Gesamtkonsum der deutschen öffentlichen Elektrizitätswerke auf 7 bis 8 Milliarden kWh, also gegen heute um 80 bis 100% gestiegen sein wird.

In meinem vorerwähnten Aufsatz „Überlandzentralen“ habe ich auf a. a. O. nachgewiesen, daß der Kohlenverbrauch der öffentlichen Elektrizitätswerke für 1914 und 1920 für etwa 4 Milliarden kWh etwa 2% des Gesamtkohlenverbrauchs ausmacht. Da die wirtschaftlich ausnutzbaren Wasserkräfte Deutschlands, wie vorstehend berechnet, auch nur 4 Milliarden kWh jährlich leisten, so folgt daraus, daß die wirtschaftlich ausnutzbaren Wasserkräfte Deutschlands den Gesamtkohlenverbrauch nur um etwa 2% strecken können. Die in Laienkreisen immer wiederkehrende Idee, man könne durch weitgehende Ausnutzung der Wasserkräfte den deutschen Kohlenvorrat auf Jahrhunderte hinaus strecken, ist also irrtümlich. Ich wiederhole: Nur etwa 2% des deutschen Kohlenverbrauchs können durch Ausnutzung deutscher Wasserkräfte gespart werden.

Dennoch soll man Wasserkräfte ausnutzen, so weit es wirtschaftlich möglich ist. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erstreckt sich naturgemäß zunächst nur auf eine verhältnismäßig kurze Zeitdauer, nämlich die Abschreibungsperiode für ein Neukraftwerk von etwa 20 bis 30 Jahren. Ist diese Zeit verstrichen, so muß ich für ein Dampfkraftwerk durch Abschreibungen die Mittel für den Neubau der unbrauchbar gewordenen Anlageteile angesammelt haben. Ich baue dann neu und habe ein neues Dampfkraftwerk, dem wiederum eine 20—30jährige Haltbarkeit und ein entsprechender Abschreibungszwang beschieden ist. Jetzt tritt aber die in gleicher Zeitperiode abgeschriebene Wasserkraft in den Vordergrund: Bei dieser ist nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Baukosten, nämlich die maschinellen Anlagen, zu erneuern und gleich zu behandeln, wie die Dampfkraftmaschinerie. Aber der größte Teil der Anlagewerte, nämlich Wehre, Dämme, Kanäle, Rohrleitungen

sind nicht zu erneuern; sie halten ja, wenn gut gebaut, viele Jahrzehnte, vielleicht bei guter Unterhaltung Jahrhunderte. Es tritt also, nachdem die Anlagekosten einer Wasserkraft im Zeitraum von — sagen wir — 25 bis 30 Jahren einmal getilgt sind, die Tilgungsquote für die Folge für den größten Teil der Anlagekosten außer Kraft und die Wasserkraftanlage arbeitet dann erheblich billiger als in den ersten 3 Jahrzehnten ihres Lebens. Hierin liegt ein wesentlicher Vorteil der Wasserkraft gegenüber anderen Kraftwerken. Sie ist auch — abgesehen von den für größere Leistungen nicht in Frage kommenden Wind- und Sonnenkraftmotoren — die einzige bis jetzt bekannte Kraftquelle, welche Werte (nämlich elektrische Arbeit) schafft, ohne andere Werte zu verbrauchen.

Zum Schluß möchte ich bezüglich der Wirtschaftlichkeit von heute zu hohen Baupreisen ausgebauten Wasserkräften vor allzugroßer Zuversicht warnen. Ich habe eingangs meiner Betrachtung darauf hingewiesen, daß eine Wasserkraft, deren Anlagekosten 1500 Mark pro kW im Jahresmittel vor dem Krieg betragen hätten und die heute das 12fache = 18000 Mark je kW betragen würden, bei nur 3000 Ausnutzungsstunden im Jahr die kWh mit 75 Pf. abgeben und heute bequem gegen Dampfanlagen konkurrieren kann in Bezirken, wo diese elektrische Arbeit zu 80 Pf. für Kraft und 2 bis 4 Mark für Lichtstrom abgeben. Diese Verhältnisse werden sich grundsätzlich ändern, wenn die Kohle mit steigender Valuta einmal wesentlich billiger wird. Eine einfache Rechnung, die ich hier nicht durchführen möchte, zeigt, daß, wenn die Kohle einmal wieder 150 Mark je Tonne (statt heute etwa 300 Mark) an der Verwendungsstelle kosten wird, die in einem dann neu errichteten Dampfkraftwerk erzeugte kWh bei 3000 Stunden Ausnutzung zu 30 bis 35 Pf. hergestellt werden kann. Dann ist also die heute mit dem Baupreise von 12 × 1500 = 18 000 Mark pro kW hergestellte Wasserkraft, die heute gegen die Dampfkraft, wie nachgewiesen, bequem konkurrieren kann, gegen dieses neue Dampfkraftwerk nicht mehr konkurrenzfähig. Das Dampfkraftwerk arbeitet zur Hälfte des Preises, den die Wasserkraft für Betriebskosten einschließlich Zins und Amortisation nötig hat. Deshalb bedeutet der Ausbau jeder Wasserkraft zu den heutigen hohen Baupreisen ein gewisses Risiko und ist jedenfalls nur da ohne ernste Bedenken zu befürworten, wo die volle Ausnutzung möglichst während des ganzen Jahres hindurch gewährleistet ist und besonders günstige Baubedingungen einen billigen Gestehungspreis pro Einheit erzielen lassen. Wo aber die Wirtschaftlichkeitsrechnung Wasserkraft gegen Dampf heute schon annähernd gleiche Einheitspreise je kWh ergibt, nehme man Abstand von dem Ausbau der Wasserkraft zu den heutigen hohen Baupreisen und warte günstigere Zeiten mit niedrigeren Baupreisen ab, die ja hoffentlich auch für Deutschland wieder einmal kommen werden.

---

e) Der elektrische Betrieb auf Vollbahnen.

Von R. Werner,

Direktor der Siemens-Schuckertwerke, G. m. b. H., Berlin.

Nach den glänzenden Erfolgen des elektrischen Betriebes auf Straßenbahnen, der sich im Fluge fast die ganze Welt erobert hat, muß es fast wundernehmen. daß die elektrische Zugförderung nicht auch auf Vollbahnen rascher Eingang gefunden hat. Der Grund hierfür war zunächst vorwiegend ein technischer, und zwar lag er darin, daß auf Vollbahnen wesentlich schwierigere Betriebsverhältnisse vorlagen. Während im Straßenbahnbetrieb nur einzelne leichte Wagen mit mäßiger Geschwindigkeit fortzubewegen sind, handelt es sich im Vollbahnbetrieb darum, geschlossene schwere Züge mit hoher Fahrgeschwindigkeit über weite Strecken zu befördern. Es lag auf der Hand, daß das im Straßenbahnbetrieb gut bewährte Gleichstromsystem mit mäßiger Spannung für Vollbahnen nicht zur Anwendung kommen konnte, da die Übertragung der erforderlichen großen

Energiemassen technisch fast unmöglich gewesen wäre. Erst nachdem man gelernt hatte, höhere Fahrdrahtspannungen betriebssicher zu verwenden, und nachdem die anfänglich in Fachkreisen lebhaft erörterte Systemfrage dahin entschieden war, daß jedes der bekannten Stromsysteme, Drehstrom, Gleichstrom und Einphasenstrom, sein eigenes bestimmtes Anwendungsgebiet besitzt, erst dann war die technische Möglichkeit für einen elektrischen Betrieb auf Vollbahnen gegeben.

Ein weiterer Grund, weswegen sich der elektrische Betrieb nur schwer auf Vollbahnen Eingang zu verschaffen vermochte, war wirtschaftlicher Natur. Es ist nicht in Abrede zu stellen, daß die neuzeitlichen Dampflokomotiven nicht nur in technischer, sondern auch in wirtschaftlicher Beziehung im allgemeinen durchaus befriedigen. Ihr Kohlenverbrauch ist zwar nicht so günstig, wie der in gut eingerichteten ortsfesten Anlagen; da aber vor dem Kriege für Lokomotivbetrieb geeignete Steinkohle zu verhältnismäßig niedrigem Preise und in genügender Menge zur Verfügung stand, so war die Sparsamkeit im Kohlenverbrauch nicht unbedingt geboten. Schließlich sprachen auch schwerwiegende finanzielle Gründe dafür, die Einführung der elektrischen Zugförderung nicht zu überstürzen. Das im Dampfbetrieb investierte Kapital ist so bedeutend, daß die Ablösung dieser Betriebsart durch eine andere, und sei sie auch noch so vollkommen, nur schrittweise erfolgen kann. Vielfach wurden noch strategische Bedenken gegen den elektrischen Betrieb auf Vollbahnen geltend gemacht, die sich auf die größere Gefahr der Betriebsunterbrechung durch Feindeshand gründeten.

So ist es erklärlich, daß der elektrische Betrieb auf Vollbahnen auf Einzelfälle beschränkt blieb und sich auch nur dort durchsetzen konnte, wo ganz besonders günstige Vorbedingungen gegeben waren, daß aber an eine planmäßige Umwandlung des Betriebes für ein ganzes Netz nicht gedacht wurde.

In dieser Beziehung haben die Verhältnisse nach dem Kriege Wandel geschaffen. Gesichtspunkte, die früher für die Beurteilung dieser Frage als ausschlaggebend gegolten hatten, können als unerheblich zurückgestellt werden, andere, die als nebensächlich erschienen, sind in den Vordergrund des Interesses gerückt. Angesichts der hohen Kosten und Knappheit der Kohlen und der außerordentlichen Steigerung der Kohlenpreise wird Sparsamkeit im Kohlenverbrauch zu einer unabweisbaren Forderung, und die elektrische Zugförderung, die hierfür die Möglichkeit bietet, gewinnt dadurch eine erhöhte Bedeutung.

Der Kohlenverbrauch der Eisenbahnen macht einen sehr bedeutenden Anteil in der gesamten Kohlenwirtschaft eines Landes aus, und gerade die Eisenbahnen nutzen die Kohlen im allgemeinen recht schlecht aus. Es liegt dies nicht an der Konstruktion der Lokomotiven, die im Gegenteil in den letzten Jahren durch die Einführung der Dampfüberhitzung und Speisewasservorwärmung erhebliche Verbesserungen erfahren haben und wenigstens in voller Fahrt bezüglich der Erzeugungskosten der Energie hinter gut eingerichteten ortsfesten Kraftwerken nicht weit zurückbleiben. Im Eisenbahnbetrieb liegen aber die Verhältnisse meist nicht so, daß die Lokomotiven dauernd mit ihrer günstigsten vollen Belastung arbeiten können. Durch das häufige Halten und Wiederanfahren, durch längere, oft stundenlange Betriebspausen unter Dampf und nicht zum wenigsten durch die Notwendigkeit, vor jeder Fahrt den Kessel von neuem wieder anheizen zu müssen, wird der Lokomotivkessel in höchst ungünstiger Weise ausgenutzt und Brennstoff vergeudet. Hieraus erklärt sich der außerordentlich niedrige thermische Wirkungsgrad der Lokomotiven, der im Durchschnitt nur 4—5% beträgt. Es sind ferner die Verluste zu berücksichtigen, die von dem Augenblick, wo die Kohle von der Eisenbahnverwaltung übernommen wird, bis zu ihrer Verwendung auf dem Lokomotivtender durch Weiterbeförderung, Lagern und Laden entstehen. Auf Grund eingehender Untersuchungen ist für die Preußisch-Hessischen Staatsbahnen ermittelt worden, daß der Kohlenverbrauch der Dampflokomotiven einschließlich aller erwähnten Verluste für eine am Radumfang gemessene Pferdekraftstunde 2,22 kg beträgt. Das sind 3 kg für 1 kWh. Wenn man nur die besten neuzeitlichen Lokomotiven berücksichtigt, so ermäßigt sich dieser Satz auf etwa 2,7 kg für 1 kWh. Demgegenüber muß festgestellt werden, daß nach der Erfahrung von neuzeitlichen Groß-Kraftwerken eine Kilowattstunde, an den Sammelmaschinen des Kraftwerkes gemessen, mit weniger als 1 kg guter Kohle erzeugt werden kann. Wenn auch auf dem Wege vom Kraftwerk bis zu den Fahrzeugen auf der Strecke Energieverluste unvermeidlich sind, so steigt doch der Kohlenverbrauch

auf höchstens 1,5 kg für eine am Triebradumfang der Fahrzeuge gemessene Kilowattstunde, d. h. es können 40—50% der für Dampflokomotivbetrieb benötigten Kohlenmenge erspart werden, wenn anstelle des Dampfbetriebes die elektrische Zugförderung gewählt wird.

Von den jährlich allein auf den Preußisch-Hessischen Staatsbahnen verbrauchten 12 Millionen Tonnen Kohle könnten bei Einführung elektrischer Zugförderung mehr als 5 Millionen Tonnen Kohle erspart und für die Ausfuhr frei werden.

Aus den Vereinigten Staaten wird berichtet, daß der Kohlenverbrauch der Eisenbahnen, der zu jährlich 140 Millionen Tonnen angegeben wird, 25% der gesamten Kohlenförderung des Landes beträgt. Wenn man anstelle des Dampflokomotivbetriebes elektrische Zugförderung einrichten würde, so würde für die gleiche Zugförderungsleistung ein jährlicher Stromverbrauch von 37 Milliarden Kilowattstunden erforderlich sein, der zu seiner Erzeugung 40 Millionen Tonnen Kohle benötigen würde. 100 Millionen Tonnen Kohle könnten jährlich gespart werden, wenn man den unrationellen Dampfbetrieb durch den elektrischen ersetzen würde. Schon diese wenigen Beispiele zeigen, welch große Bedeutung das Kohlenproblem heutigentags gewonnen hat, und wo der Hebel anzusetzen ist, um namhafte Ersparnisse im Kohlenverbrauch zu machen.

Überall, wo durch Vorhandensein ausbaufähiger Wasserkräfte oder durch billige Wärmequellen, wie Braunkohlenfelder und Torfmoore, die Möglichkeit billiger Energieerzeugung gegeben ist, wird man die elektrische Zugförderung in Erwägung ziehen müssen; aber auch dann, wenn man auf die Steinkohle angewiesen ist, erscheint elektrischer Bahnbetrieb nicht aussichtslos, wie die obigen Beispiele erkennen lassen. Die größere Wirtschaftlichkeit im Kohlenverbrauch gibt auch hier der elektrischen Betriebsweise die Überlegenheit über den Dampflokomotivbetrieb. Es muß hierbei auch an die Möglichkeit der Verwertung der Nebenprodukte und Abfallstoffe bei Vergasung der Kohle erinnert werden, die noch in den ersten Anfängen steckt, aber ungeahnte Entwicklungsmöglichkeiten bietet. Die rationelle Verwertung der Abfallstoffe ist aber nur in ortsfesten Anlagen, nicht auf Lokomotiven, möglich. Sie wird mit dazu beitragen, die Kosten der Energieerzeugung herabzudrücken und die Aussichten für die elektrische Zugförderung weiter zu verbessern.

Neben der unmittelbaren Ersparnis an Kohlen bietet die Einführung des elektrischen Betriebes noch manche anderen wirtschaftlichen Vorteile. Während die Großkraftwerke, die den Bahnstrom zu liefern bestimmt sind, in unmittelbarer Nähe des Brennstoffvorkommens angelegt werden können, müssen die für den Dampflokomotivbetrieb erforderlichen Kohlen den einzelnen Lokomotivstationen zugeführt werden. Hierdurch entstehen nicht nur beträchtliche Beförderungskosten, sondern es werden auch Lokomotiven und Wagen nützlicheren Zwecken entzogen, und die Strecken und Bahnhöfe dauernd mit eigenen Kohlenzügen belastet. Zu den eigentlichen Transportkosten treten dann noch die nicht unerheblichen Ausgaben für Abladen und Stapeln des Brennstoffes und für das Bekohlen der Lokomotiven. Diese Kosten sind keineswegs gering, werden aber häufig unterschätzt, da die betreffenden Bahnverwaltungen die Transportkosten innerhalb ihres eigenen Bahnnetzes meist nicht rechnen.

Nächst der Kohlenersparnis werden bei elektrischem Betrieb noch bedeutende Ersparnisse durch die Verminderung der Bedienungskosten für die Lokomotiven erzielt. Während jede Dampflokomotive mit einem Führer und einem Heizer zu besetzen ist, erfordert die Bedienung der elektrischen Lokomotive nur einen Mann, dessen Dienst obenhin viel angenehmer und weniger anstrengend ist. Sollte es mit Rücksicht auf die Betriebssicherheit für notwendig erachtet werden, einen zweiten Mann auf der Lokomotive mitfahren zu lassen, so genügt es, einem der Zugbegleitungsbeamten — wie bei der Berliner Hoch- und Untergrundbahn — den Platz auf der Lokomotive anzuweisen; derselbe hätte aber nur im Notfalle einzugreifen und brauchte im übrigen seinen sonstigen Dienstobligenheiten nicht entzogen zu werden. Die Fahrmannschaft wird besser ausgenutzt, da der zeitraubende Vorbereitungs- und Abschlußdienst ganz in Fortfall kommt oder wesentlich eingeschränkt werden kann.

Die Erfahrung hat ferner gezeigt, daß auch die Ausgaben für Unterhaltung und Ausbesserung der Lokomotiven bei elektrischem Betrieb geringer sind als bei Dampfbetrieb. Dies ist zum Teil darin begründet, daß für den elektrischen Betrieb eine geringere Zahl von Lokomotiven erforderlich ist als beim Dampfbetrieb, weil die Dampflokomotiven durch die Vorbereitungen zur Fahrt, wie

Wasser- und Kohlenfassen, Kesselwaschen und Reinigen, dem eigentlichen Fahrdienst weit häufiger und länger entzogen sind als elektrische Lokomotiven. Auch ist der Reparaturstand der elektrischen Lokomotiven erheblich kleiner, da die sehr zeitraubenden Kesselreparaturen bei elektrischen Lokomotiven gänzlich fortfallen.

Die Überlegenheit des elektrischen Betriebes gegenüber dem Dampflokomotivbetrieb zeigt sich auch in der größeren Leistungsfähigkeit der Betriebsmittel. Das Anwendungsgebiet der Dampflokomotiven ist bezüglich der Leistung nach unten wie nach oben begrenzt. Die untere Grenze wird durch das unwirtschaftliche Arbeiten der Dampflokomotive bei kleineren Leistungen als etwa 300 PS bedingt. Die obere Grenze ist durch die Größe der Heizfläche des Kessels gegeben. Der elektrische Betrieb kennt diese engen Grenzen nicht, was man in beiden Richtungen ausnutzen kann. Die Möglichkeit, geringere Leistungen zu erzielen, wird man zur Verbesserung des Personenverkehrs durch Einlegen von Triebwagenfahrten verwenden. Die Verstärkung der Lokomotivleistungen kann zur Erzielung einer größeren Zugkraft oder zur Erhöhung der Fahrgeschwindigkeit dienen.

Wenn die Steigerung der Höchstgeschwindigkeit in besonderen Fällen nicht angebracht erscheint, wird sich beim elektrischen Betriebe doch eine Steigerung der Reisegeschwindigkeit erzielen lassen. Hierzu dient vor allem die Erhöhung der Anfahrbeschleunigung, welche im elektrischen Betriebe leicht durchgeführt werden kann, weil einerseits der Elektromotor sehr überlastungsfähig ist, und andererseits des Adhäsionsverhältnis infolge des gleichmäßigen Drehmomentes höher ist als beim Dampfbetriebe. Außerdem fällt die Geschwindigkeit der elektrischen Lokomotive auf starken Steigungen nicht in solchem Maße ab wie bei Dampflokomotiven. Endlich entfallen die Aufenthalte zum Lokomotivwechsel und zum Einnehmen von Kohle und Wasser. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die Vorräte an Kohle und Wasser, die eine Dampflokomotive mitführen muß, eine beträchtliche Last bedeutet, wozu noch das Gewicht des Tenders hinzu kommt. Bei elektrischem Betriebe entfallen diese toten Lasten, es kann ein entsprechend größeres Nutzgewicht befördert werden.

Die Ausnutzung eines vorhandenen Bahnnetzes kann also durch Einführung des elektrischen Betriebes um ein Vielfaches gesteigert werden, so daß in manchen Fällen der Ausbau weiterer Gleise oder neuer, entlastender Linien bei Steigerung des Verkehrs erspart werden kann. Als ein Beispiel hierfür ist auf die schwedische Staatsbahnstrecke Kiruna—Riksgränsen hinzuweisen, welche nach der Elektrisierung um über 100% leistungsfähiger gemacht werden konnte, ohne daß der bisherige eingleisige Betrieb eine Änderung zu erfahren brauchte.

Die unmittelbaren und mittelbaren Vorzüge der elektrischen Betriebsweise würden allein deren Einführung noch nicht rechtfertigen können; es bleibt noch das Anlagekapital zu berücksichtigen. Da die Elektrisierung der Vollbahnen einen erheblichen Kapitalaufwand erfordert, wäre es nicht ausgeschlossen, daß die erzielbaren Betriebsersparnisse durch den erhöhten Kapitaldienst wieder aufgezehrt werden. Hier ist nun ein grundsätzlicher Unterschied zwischen den beiden Betriebsarten zu beachten. Während beim Dampfbetrieb sowohl das Anlagekapital wie auch die Zugförderungskosten fast in dem gleichen Verhältnis mit der zugkilometrischen Verkehrsleistung anwachsen, ist der elektrische Betrieb dadurch gekennzeichnet, daß ein gewisser Mindestumfang des Verkehrs erforderlich ist, bevor diese Betriebsart wirtschaftlich überhaupt in Frage kommen kann. Mit einer Zunahme des Verkehrs verliert der Einfluß der Anlagekosten auf die Wirtschaftlichkeit immer mehr an Bedeutung, da mit zunehmendem Verkehr die vorhandenen Anlagen, insbesondere die Leitungs- und Krafterzeugungsanlagen, nur um so besser ausgenutzt werden. Der elektrische Betrieb wird um so billiger, je mehr der Verkehr anwächst.

Wo die untere Grenze der Wirtschaftlichkeit zu ziehen ist, läßt sich allgemein nicht sagen, da die örtlichen und betrieblichen Verhältnisse der einzelnen Bahnlinien zu verschieden sind. Nach den Erfahrungen vor dem Kriege konnte schon auf Vollbahnlinien, die einen Verkehr von etwa 1 Million Bruttotonnenkilometer für 1 km Streckenlänge aufwiesen, die elektrische Zugförderung als aussichtsvoll gelten. Auf Seitenlinien im Anschluß an elektrisierte Hauptbahnen und bei besonders günstigen Bedingungen bezüglich des Strombezugs aus Großkraftwerken konnte ein wirtschaftlicher Vorteil auch schon bei noch kleineren Verkehrsleistungen erzielt werden. Das sind aber Verkehrsziffern, die von der Mehrzahl der deutschen Vollbahnen nicht nur erreicht, sondern weit —

bis zu 5 Millionen Tonnenkilometer — übertroffen wurden. Nun hat sich zwar die Preisbasis nach dem Krieg vollständig verschoben; aber die gegenwärtige Teuerung trifft nicht nur den elektrischen Betrieb, sondern ebenso den Dampfbetrieb, und diesen sogar noch in verstärktem Maße. Wenn daher auch die absoluten Zahlenwerte der Anlage- und Betriebskosten durch die Geldentwertung sich geändert haben, so ist das zahlenmäßige Verhältnis der beiden Betriebsarten im wesentlichen doch das gleiche geblieben, und die damals gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen können im großen und ganzen auch heute noch zu Recht bestehen.

Das Ergebnis der vorstehenden Betrachtungen läßt sich dahin zusammenfassen, daß die wissenschaftlichen Grundlagen für den elektrischen Betrieb auf Vollbahnen nunmehr ausreichend geklärt sind. Die Erkenntnis, welches System und welche besondere Art der Ausführung für gegebene Betriebsverhältnisse gewählt werden muß, ist soweit gereift, daß Fehlschläge und Mißgriffe in dieser Beziehung nicht mehr zu befürchten sind.

Andererseits haben sich die wirtschaftlichen Voraussetzungen neuerdings sehr zu Gunsten des elektrischen Bahnbetriebes verschoben. Das Kohlenproblem hat in der modernen Volkswirtschaft eine erhöhte Bedeutung gewonnen, und alle Mittel, die geeignet sind, der über die ganze Welt verbreiteten großen Kohlenteuerung zu steuern, müssen dem Volkswirt nur willkommen sein. Hierzu gehört in erster Linie der Ersatz des kohlefressenden Dampflokomotivbetriebs durch den kohlesparenden elektrischen Betrieb, der auch sonst noch manche betrieblichen und allgemeinen Vorteile bietet.

Es ist daher zu hoffen, daß die Bedenken, die noch vielfach gegen die elektrische Zugförderung bestehen, unter dem Zwang der heutigen Wirtschaftslage leichter überwunden werden, und daß die Einführung des elektrischen Betriebes auf Vollbahnen nunmehr in beschleunigterem Zeitmaß als bisher vonstatten geht.

---

40. Abschnitt.

Die Luftverkehrsmittel.

Von Luftschifferhauptmann a. D. Dr. phil. **A. Hildebrandt,** Goslar.

Literatur:

1. Zeitschriften (alphabetisch geordnet).

Automobil- und Flugverkehr. Verlag C. J. E. Volckmann Nachf., Berlin-Charlottenburg 2. — Der Luftweg. Illustrierte Zeitschrift für Luftverkehr und Flugsport. Verlag Gustav Braunbeck G. m. b. H., Berlin W 35. — Der Motorwagen. Automobil- und Flugtechnische Zeitschrift. Zeitschrift für Automobil-Industrie und Motorenbau. Verlag Berlin W 10, Genthiner Str. 39. — Flugsport. Illustrierte technische Zeitschrift und Anzeiger für das gesamte Flugwesen. Herausgegeben von Oskar Ursinus, Zivilingenieur, Frankfurt a. M., Bahnhofsplatz 8. — Illustrierte Flug-Woche. Zeitschrift zur Förderung der Luftfahrt im Dienste des deutschen Wirtschaftslebens und Weltverkehrs. Verlag Dr. Stein u. Kroll, Leipzig-Schönefeld. — Luftfahrt. Deutsche Luftfahrer-Zeitschrift. Blätter für Flugwesen, Motorluftschiffahrt und Freiballonsport. Begründet von Hermann W. L. Moedebeck, Klasing & Co., Berlin W 9. (Älteste Zeitschrift.) — Zeitschrift für Flugtechnik und Motorluftschiffahrt. Organ der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Luftfahrt. Verlag von R. Oldenbourg in München und Berlin. — Von ausländischen Zeitschriften seien genannt: Der Flug. Zeitschrift für das gesamte Gebiet der Luftfahrt. (Früher Österreichische Flugzeitschrift). Wien I, Friedrichstr. 4. — Dasselbe, als Sonderausgabe Dezember 1920 erschienen mit 32 Artikeln von bekannten Luftschiffern und Fliegern. — La Suisse Aérienne. Offizielles Organ des Schweizer Aero-Klub. Bern, Rue des Cygnes 2.

2. Bücher.

Handbuch der Flugzeugkunde. Unter Mitwirkung des Reichsamtes für Luft- und Kraftfahrwesen herausggegeben von F. Wagenführ, Major und Kommandeur der Flugzeugmeisterei. (Im ganzen erscheinen hiervon etwa 10 Bände.) Verlag Richard Carl Schmidt & Co., Berlin W 62. — Luft-Verkehrs-Probleme. Von F. W. Jordan, Direktor des Lloyd-Luftdienstes. Verlag H. M. Hauschild, Bremen 1920. — Der Fallschirm. Von Gustav v. Falkenberg. Verlag Richard Carl Schmidt & Co., Berlin W 62. — Taschenbuch für Flieger. Verlag Klasing & Co., Berlin W 9. — Die deutschen Luftstreitkräfte im Weltkriege. Von Georg Paul Neumann. Verlag E. S. Mittler & Sohn, Berlin SW. — Eine Million Kilometer Luft-Verkehr. Deutsche Luft-Reederei Berlin, Friedrich-Karl-Ufer 2—4.

Der Weltkrieg hat eine von nur wenigen geahnte Verwendung der Luftwaffe gebracht, die in dieser ersten ernsten Feuerprobe eine hohe Bedeutung erlangt hat. Die Kriegszwecke haben allerdings die Entwicklung in Bahnen gedrängt, die die Anwendung der Luftfahrzeuge für die friedlichen Zwecke nicht so ohne weiteres erlauben. Dies gilt in erster Linie für die Flugzeuge, die einer völligen Umgestaltung unterzogen werden müssen, während die Luftschiffe ohne wesentliche Veränderungen dem Verkehr zugeführt werden können. Fesselballone kommen im Frieden fast nur für Vergnügungsstätten in Frage, während der Freiballon ein beliebtes Mittel des Sports bleiben wird.

Für die Weiterentwicklung der Luftfahrzeuge ist die Frage von höchster Bedeutung, wieweit die einzelnen Staaten den Gedanken des Völkerbundes, der Kriege für alle Zukunft verhindern soll, ernst nehmen und die Folgerungen auch für ihre Rüstungen daraus ziehen. Wenn ein jeder Staat für sich weiter rüstet, also für einen künftigen Krieg im früheren Sinne gerüstet sein will, dann werden die Luftfahrzeuge fast sämtlich ein Gemisch von Kriegs- und Verkehrsfahrzeugen, da ja so ungefähr jedes Flugzeug und jedes Luftschiff im Mobilmachungsfalle militärischen Zwecken zu dienen hat.

Eigentlich sollte ja der Völkerbund so gedacht sein, daß jeder der ihm angehörenden Staaten eine Anzahl Polizeiluftfahrzeuge hält, die gleichzeitig als Kriegsfahrzeuge gebaut und ausgerüstet sind. Fügt sich nun ein Land in strittigen Fragen dem gefällten Schiedsspruch nicht, so daß es nötig wird, mit Waffengewalt den Willen des Völkerbundes durchzudrücken, so braucht nur die gesamte Luftflotte der übrigen Länder auszufliegen, und sie würde in der Lage sein, die ganze Mobilmachung des widerspenstigen Staates zu verhindern. Um solche Übermacht zu erzielen, brauchte nicht jedes Land eine besonders große Zahl militärischer Luftfahrzeuge zu halten. Das hätte den Vorteil, daß alle über diese notwendige Zahl hinaus vorhandenen und zu bauenden Flugzeuge und Luftschiffe als reine Verkehrsfahrzeuge ausgebaut und konstruiert werden könnten. Ein Zwitterding ist stets sehr unvorteilhaft. Wenn ein Luftfahrzeug für friedlichen Verkehr und für Kriegszwecke gleichzeitig bestimmt ist, dann genügt es weder den Anforderungen, die an ein vollendetes Kriegsmittel, noch denen, die an ein gutes Verkehrsfahrzeug gestellt werden müssen.

Nach den vorliegenden Nachrichten denkt aber noch kein Land daran, an die schönen Ziele des die Völker verbrüdernden Bundes zu glauben. Überall rüstet man fieberhaft zur Luft, und die Großmächte wollen jeder für sich die Herrschaft zur Luft erringen. Da werden denn wohl wenig reine Verkehrsfahrzeuge gebaut werden, sondern beim Bau überall auch die Verwendung im Kriege mindestens ein wenig ins Auge gefaßt werden müssen.

Für Deutschland ist die Sache dagegen ganz klar. Der Friedensvertrag verbietet das Halten einer Kriegsluftflotte. Und bis wir wieder in der Lage sein werden, einen Krieg zu führen, können fünfzig, ja vielleicht hundert Jahre vergehen. Das wird für die Entwicklung der nur friedlichen Zwecken dienenden Luftverkehrsmittel von großem Vorteil sein. Wir werden alle Flugzeuge und Luftschiffe lediglich nach dem Grundsatze zu entwerfen und zu bauen haben, daß sie nur der Kultur, dem Verkehr und der Wissenschaft zu dienen haben. Als oberste Forderung für ein Verkehrsfahrzeug ist Sicherheit zu fordern. Keineswegs kann man verlangen, daß Unglücksfälle völlig ausgeschaltet werden müssen. So selbstverständlich dies ist, es muß stets betont werden, daß Unfälle bei allen Verkehrsmitteln, bei Eisenbahnen, Schiffen usw. vorkommen. Das hatte nämlich die Postbehörde unter Herrn Kraetke anscheinend vergessen, denn sie stellte sich den Bestrebungen, Luftfahrzeuge dem Verkehr nutzbar zu machen, ablehnend gegenüber, obwohl der große Vorgänger Stephan schon 1872 auf die künftige Entwicklung des Verkehrs in den Lüften hingewiesen hatte.

Es muß allerdings zugegeben werden, daß die Luft noch weniger Balken hat als das Wasser. Luftfahrten bergen mehr Gefahren in sich als Fahrten zu Wasser und zu Lande. Eine englische Statistik behauptet nun, daß Unfälle sich noch weniger bei Luftfahrzeugen ereignen als zu Wasser und zu Lande. Da die Statistiken aber noch nicht völlig einwandfrei sein können, müssen sie noch unberücksichtigt bleiben. Jedenfalls aber ist es Tatsache, daß die Sicherheit von Jahr zu Jahr wächst.

Man ist deshalb berechtigt, wenigstens den Schluß daraus zu ziehen, daß übertriebene Vorstellungen von den Gefahren der Luftreisen herrschen. Man muß überdies bedenken, daß

im Kriege auf die Sicherheit der Fluggäste nie die Rücksicht genommen werden kann, wie man sie unbedingt im friedlichen Verkehr zu nehmen hat. Ferner sind im Kriege zweifellos viele Abstürze unserer Flugzeuge auf das Konto des schlechten Materials zu buchen. Jetzt im Frieden fallen die Beschränkungen fort, die uns auferlegt waren in bezug auf die Verwendung hochwertigen Materials. Deshalb ist es zweifelsfrei, daß die Zuverlässigkeit der Flüge steigen wird.

Bei den Luftschiffen kann man mit größerer Sicherheit rechnen als bei Flugzeugen, da die „Gasblasen" nicht so sehr der Führung einer einzigen Person überlassen sind, deren Versagen beim Flugzeuge meist Absturz zur Folge hat. Aber auch bei diesen wird es besser, denn bei den großen Zukunftsverkehrsflugzeugen werden stets mehrere Personen für die Führung vorhanden sein, die mit Ablösung arbeiten.

Luftschiffe hinwiederum sind an weniger stürmisches Wetter gebunden als Flugzeuge. obwohl genug Fahrten in Sturm den Beweis erbracht haben, daß die Fahrgäste während des Flugs und bei Sturm nichts zu fürchten haben. Hier birgt lediglich die Landung die Gefahren in sich, da die großen Gasblasen schwer zu bergen sind. Luftschiffe, die noch über genügend Betriebsmittel verfügen, warten bessere Windverhältnisse in der Luft ab, wie es schon häufig geschehen ist. Auch der Bau der Hallen hat so große Fortschritte gemacht, daß es nur noch eine Geldfrage ist, auch bei stürmischem Wetter glatte Landungen zu gewährleisten. Alle Hafenbauten, für See- und Luftzwecke, sind kostspielig. Der Kostenpunkt wird also nicht immer abschrecken. Die großen drehbaren Luftschiffhallen, die es gestatten, das Schiff stets genau gegen den Wind einzubringen. haben sich ausgezeichnet bewährt.

Immerhin landen die Flugzeuge bei Sturm sicherer als Luftschiffe. Und das führt uns zu der, Laien wie Fachleute viel bewegenden Frage: welches wird das Zukunfts-Luftverkehrsfahrzeug sein, Luftschiff oder Flugzeug? Manche Fachleute halten schon jetzt das Luftschiff für ein veraltetes Fahrzeug, das im Aussterben ist und behaupten, das Flugzeug werde sich schnell in seinen Abmessungen den größten Gasblasen nähern, ohne je den Luftwiderstand zu erleiden, wie diese. Vorläufig hat aber das Luftschiff vor jenen noch immer voraus, daß es mehr Betriebsstoffe an Bord nehmen kann und deshalb einen weit größeren Aktionsradius besitzt. Gasfahrzeuge und Flugzeug sind im Weltkrieg zu immer mehr sich steigernder Verwendung gelangt. Die gewaltigen Fortschritte prägen sich am besten in Zahlen aus.

Der Fesselballon war zu Beginn des Krieges tatsächlich so gut wie zum alten Eisen geworfen. Seine Bedeutung im Stellungskrieg wurde aber bald wieder erkannt. Bei Abschluß des Waffenstillstandes verfügte Deutschland über rund 200 Ballonzüge, zu Beginn des Krieges über 10. Die Zahl der Ballone stieg von etwa 30 auf 1870[1]). Die Größe wurde von 600 cbm auf 1000 cbm gesteigert, wodurch die Steighöhe von etwa 600 m auf 1200 m erhöht wurde.

Der Freiballon, schließlich auch als Verkehrsmittel in beschränktem Maße verwendbar. diente im Kriege nur als Hilfsmittel zur Ausbildung der Ballonbeobachter, die bei Abreißen des Fesselkabels ihr Fahrzeug als Freiballon zu führen lernen mußten.

An Luftschiffen besaß das Heer zu Kriegsbeginn nur 10, die Marine sogar nur 1. Im ganzen sind während des Krieges 120 gebaut worden. Ihr Inhalt stieg von 19—24 000 cbm auf 68 000 cbm; geplant war sogar ein Schiff zu 108 000 cbm.

Flugzeuge waren bis Juli 1914 598 Stück an die Heeresverwaltung abgeliefert, von denen noch 218 bei der Mobilmachung zur Verfügung standen. Bis zum 1. Januar 1919 sind 47 637 Flugzeuge fertiggestellt, von denen bei Waffenstillstandsbeginn 5000 an der Front waren.

Frankreich, England und Amerika sollen, was hier erwähnt sein mag, nach der obengenannten Quelle, im ganzen während des Krieges sogar 129 000 Flugzeuge gebaut haben!

Die Leistungen der Flugzeuge begannen mit Flügen von höchstenfalls 5 Stunden Dauer, die Steighöhe betrug bis zu 1500 m, die Geschwindigkeit 100 km in der Stunde bei Verwendung eines Aufklärungsflugzeuges mit 100pferdigem Motor.

---

[1]) Diese und die nachfolgenden Zahlen sind dem Standardwerke von Georg Paul Neumann entnommen: „Die deutschen Luftstreitkräfte im Weltkriege." Unter Mitwirkung von 29 Offizieren und Beamten der Heeres- und Marine-Luftfahrt nach amtlichen Quellen herausgegeben. Verlag Ernst Siegfried Mittler & Sohn, Berlin.

Die Flugdauer stieg auf über das Doppelte, die Steighöhe auf 7000 m, die Geschwindigkeit auf 200 km in der Stunde, die Nutzlast auf fast 5000 kg. Die Motorenstärke eines einzelnen Motors wurde auf 300 P. S. gebracht.

Nach diesen Zahlen kann sich ein jeder selbst ein Bild davon machen, was die Luftfahrzeuge im Dienste des Verkehrs zu leisten vermögen. Es gibt keine Fahrtgrenze mehr! Die größten Meere und Wüsten können glatt überwunden werden.

Die Fahrt des deutschen Kriegsluftschiffes L. 59 von Jambol nach Chartum und zurück mit 6755 km Flugstrecke und die weniger bekannte Fahrt des L. Z. 120 am 26. Juli 1917, bei der in ununterbrochenem Fluge von 101 Stunden Dauer 6105 km zurückgelegt wurden, beweisen, daß Ozeane ohne besondere Schwierigkeiten mit dem Luftschiff überquert werden können. Das englische Luftschiff R 34, eine Nachbildung eines den Engländern in die Hände gefallenen deutschen Fahrzeuges, hat denn auch bald nach Waffenstillstandsbeginn den Atlantischen Ozean überflogen. Erheblicher Zeitgewinn gegenüber den Schiffahrten ist der große Vorteil, den ein überseeischer Luftverkehr bietet. Insbesondere wird man in den Tropen in den Regenzeiten, wenn die Landstraßen wegen Überschwemmung unbenutzbar sind, das Hilfsmittel des Luftfahrzeugs regelmäßig in den Verkehr stellen. Tropische Unwetter werden leicht genügende Zeit vorher erkannt, ihre Zugstraßen sind festgelegt, so daß die Luftfahrzeuge hier nicht mehr gefährdet sind als in den gemäßigten Zonen. Dasselbe trifft auf Wüstenländer zu. Aber auch Gebirgsgegenden werden den Luftverkehr wegen der in Betracht kommenden geringeren Entfernungen vornehmlich mit Flugzeugen anziehen. Kurz jedes Hindernis auf der Erde, das den Verkehr mit der Eisenbahn zu Umwegen oder zu schwer aufwendbaren Bauten zwingt oder den Verkehr Wasserfahrzeugen zuweist, wodurch erhebliche Verlangsamung eintritt, zwingt in Zukunft zur Einführung des Luftverkehrs.

Wir sehen schon jetzt, daß Franzosen, Engländer und Amerikaner durch Flüge von Kontinent zu Kontinent, über Wüsten und in den Tropen einen großzügigen Luftverkehr vorbereiten, der die ganze Erde umspannen wird. Und England will, daß, wie seine Seeflotte die Meere aller Erdteile beherrscht, auch die Luftflotte alles beherrschen soll. Das Wort der Madame Staël: „Die Herrschaft über das Meer gehört den Engländern, die über die Erde den Franzosen, die über die Luft den Deutschen“ hat sich nicht erfüllt. Uns ist das Rückgrat gebrochen worden. Bis 6 Monate nach Friedensschluß durften unsere Luftfahrzeugfabriken nichts, entgegen zu optimistischen Anschauungen einiger, rein gar nichts bauen, auch wenn es tatsächlich lediglich Friedenszwecken dienen sollte. Und nun ist dieses Verbot sogar noch verlängert worden, weil die Zerstörung und Ablieferung des gesamten Luftfahrergeräts nicht den Waffenstillstands- und Friedensbedingungen entsprechend erfolgt sein soll.

Wertvolle praktische Erfahrungen gehen uns durch dieses Verbot verloren. Aber wir werden sie schnell einholen, denn im Frieden hatten wir zweifellos die umfassendsten Erfahrungen auf dem Gebiete des Luftverkehrs.

Geplant sind von den verschiedenen Unternehmungen, zum Teil „Luftreedereien“ genannt, eine große Anzahl von Verkehrslinien. Auf diese einzeln einzugehen, hat nicht viel Wert, weil sich durchaus noch nicht überblicken läßt, welche Pläne tatsächlich verwirklicht oder welche bereits in die Wirklichkeit gesetzten aufrecht erhalten werden können. Erwähnt mag nur sein, daß die Zeppelingesellschaft in Verbindung mit amerikanischen Gesellschaften die Verbindung zwischen Europa und Amerika durch regelmäßige Fahrten herstellen will. Am aussichtsreichsten erscheinen im internationalen Verkehr ferner die Linien nach der Schweiz, Spanien und Skandinavien, den Ländern, die uns Deutschen noch leidlich freundlich gegenüberstehen.

Für den Wiederaufbau Deutschlands ist es von größter Wichtigkeit, Handel und Industrie auf das Ausland anzusetzen. Nur wenn vom Ausland Geld nach Deutschland strömen kann, wird sich unsere wirtschaftliche Lage etwas erträglicher gestalten. Deshalb muß unbedingt unser Luftverkehr vom Staate unterstützt werden, so schwer es auch wird, Mittel dafür bereitzustellen. Verpassen wir in bezug auf den Luftverkehr den Anschluß, den uns die Entente ungeheuerlich erschwert, dann werden wir schwere wirtschaftliche Schäden erleiden. Man gebe der Industrie nur freie Bahn, sie wird schon fliegen lassen.

Neuntes Hauptstück.

Der gewerbliche Arbeiter.

41. Abschnitt.

Formen und Wege der sozialen Gemeinschaftsarbeit.

Von Prof. Dr. **Adolf Günther**, Nürnberg-Erlangen.

Literatur:

Brentano, Die Arbeitergilden der Gegenwart. — Keßler, Die deutschen Arbeitgeberverbände. Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 124. — Kulemann, Die Gewerkschaftsbewegung. — Bueck, Die Organisation der Arbeitgeber. — Stresemann, Der Zusammenschluß der deutschen Arbeitgeber. — Zahn, Die Organisation der Prinzipale und Gehilfen im deutschen Buchdruckgewerbe. — Mehring, Geschichte der deutschen Sozialdemokratie. — Geschichte und Organisation einzelner Gewerkschaften, u. a. von Bernstein bearbeitet. — Veröffentlichungen des Volksvereins für das katholische Deutschland. — Arbeiterbibliothek. — Aufsätze in den beteiligten Fachorganen, Schriften des D. H. V., D. T. V., B. t.-i. B. und der neuerdings an ihre Stelle getretenen Gewerkschaftsbünde usw. — Soziale Praxis. — Artikel im Handwörterbuch der Staatswissenschaft, Wörterbuch der Volkswirtschaft. — Günther, Die soziale Bewegung der Angestellten. Brauns Annalen 1912. — Derselbe, Die deutschen Techniker. 2 Bände. München und Leipzig 1912. — W. Kulemann, Die Berufsvereine, 2. Auflage der „Gewerkschaftsbewegung". Jena 1908. — Reichs-Arbeitsblatt. — Die Verbände der Arbeitgeber, Angestellten und Arbeiter. Sonderhefte (alljährlich neu erscheinend) zum Reichs-Arbeitsblatt, für 1911 und 1912 z. T. bearbeitet von A. Günther. — Lederer, Wirtschaftliche Organisationen. Leipzig 1913. — Kestner, Der Organisationszwang. Berlin 1913. — Sinzheimer, Der korporative Arbeitsnormenvertrag. — Lotmar, Der Arbeitsvertrag. — Wölbling, Der Akkordvertrag und der Tarifvertrag. — Zahlreiche Bände der Schriften des Vereins für Sozialpolitik und der Gesellschaft für soziale Reform. — Die neueste Entwicklung hat in Kaskel, Das neue Arbeitsrecht, eine vortreffliche systematische Darstellung gefunden, muß im übrigen größtenteils entweder der Praxis oder der umfangreichen, aber sehr ungleichwertigen Broschürenliteratur entnommen werden. Zu den einzelnen sozialpolitischen Gesetzen und Verordnungen sind zahlreiche Kommentare erschienen; erwähnt sei Giesberts-Sitzler, Verordnung vom 23. 12. 18, Feig-Sitzler, Betriebsrätegesetz, Dersch, Kommentar zum Betriebsrätegesetz. Eine zusammenfassende, kommentierte Textsammlung des neueren Sozialrechts liegt vor in A. Günther, Arbeiterschutz und Arbeitsrecht, Guttentag, Nr. 138a; ders., Betriebsrätegesetz, ebenda Nr. 138b.

„Arbeitsgemeinschaft" ist heute ein technischer Ausdruck für das Zusammenwirken der organisierten industriellen und gewerblichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und, neuerdings, jener im Handel. Ein Kind der Revolution und vielleicht eins ihrer bestgeratenen; zugleich aber ein Ergebnis jahrzehntelanger schrittweiser Entwicklung, insofern mehr noch ein Glied der sozialen Reform, sich einreihend in eine organische Auffassung der sozialen Zustände. Dieser enge, technische Begriff von „Arbeitsgemeinschaft" ist der folgenden Darstellung nicht zugrundegelegt, wenngleich von den ihm zugrunde liegenden Tatsachen noch eingehend die Rede sein wird. Ver-

standen wird vielmehr unter „Gemeinschaftsarbeit", in einem weiteren, aber aus den Ereignissen unmittelbar heraus entwickelten Sinn, die Summe aller Maßnahmen, die als Fortbildung des individuellen Arbeitsvertrages und der einseitig vom Unternehmer diktierten Arbeitsordnung anzusehen sind. Hierzu gehören die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse, die Tarifverträge, die „Arbeitsgemeinschaften" im oben erwähnten technischen Begriffe, das Einigungs- und Schlichtungswesen, die zentrale Festsetzung der Arbeitsbedingungen, schließlich die Betriebsräte und von den Wirtschaftsräten der Zukunft dasjenige, was auf sozialem Gebiete wirksam werden soll. Ein sehr reich gegliedertes System von staatlichen und Interessentenmaßnahmen ist damit gekennzeichnet, etwas, was durchaus noch im Werden begriffen ist und verstanden werden muß, was noch recht weit von organischer Durchbildung und Ausgeglichenheit entfernt ist. In dem Augenblick, wo diese Zeilen niedergeschrieben wurden, ließ sich das Schicksal eines integrierenden Bestandteils dieses werdenden Systems, des Betriebsrätegesetzes, noch nicht ganz überblicken. Ein sehr heftiger Kampf tobte auf der ganzen Linie, und während die übrigen Teile der sozialen Gemeinschaftsarbeit vielfach auf Anhieb zustande kamen und, mit gewissen Ausnahmen, allgemein anerkannt wurden, reicht der Zweifel, ob sich die Betriebsräte dem Ganzen harmonisch einfügen oder aber ein Fremdkörper bleiben werden, noch heute bis weit in die Kreise der fortschrittlichen Sozialpolitiker. Das rührt vorwiegend daher, daß in den Betriebsräten, im Gegensatz zu den Arbeiter- und Angestelltenausschüssen, zum ersten Male mit Absicht das Gebiet der Verteilung überschritten, das Gebiet der eigentlichen Produktion betreten wird. Die Befürworter dieser neuen Form des Zusammenarbeitens sehen hierin vielfach — nicht ausschließlich — mehr einen Anfang als ein Ende: einen ersten, entscheidenden Schritt zur Sozialisierung der Betriebe. So klingt diese große Tagesfrage auch in diese Phasen der Gesetzgebung und Organisation herein; zugleich kämpft das bisher allgemein anerkannte „Berufsprinzip" der Organisation einen schweren Kampf mit dem neuen „Betriebsprinzip": während im ersten Falle Ausgangspunkt für die Organisation die erfahrungsgemäße Ähnlichkeit der Berufsinteressen, demgemäß die Vereinigung der Berufszugehörigen über die Betriebe hinweg ist, betont der am Betrieb orientierte Grundsatz die Zusammengehörigkeit und das gleiche Interesse der durch das Arbeitsverhältnis im selben Betriebe zeitweilig verbundenen Personen; der Unterschied wird deutlich, wenn man sich die Gewerkschaften in ihrer früheren Zusammensetzung vor Augen führt; bewußt war der Zusammenschluß der einzelnen Berufsgruppen, ob ihre Mitglieder nun in Groß-, Mittel- oder Kleinbetrieben tätig waren, ins Auge gefaßt. Die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Betriebe erschien im Zeichen des individuellen, jederzeit lösbaren Arbeitsvertrags als etwas Zufälliges, gegenüber dem allgemeinen Berufsschicksal trat das Interesse an der einzelnen Unternehmung zurück. Entgegen diesem Organisationsprinzip, dem sich alle selbständigen Gewerkschaftsrichtungen unterordneten, betonten die Unternehmer gern die gemeinsamen Interessen der in einem Betrieb vereinigten Arbeitnehmer: „Wohlfahrtseinrichtungen", als diese zu versagen drohten, gelbe Werkvereine sollten dieser Art von Solidarität Vorschub leisten. In Anfängen machten sich nun allerdings auch bei den Arbeitnehmerverbänden Rücksichten auf eine gewisse Gleichartigkeit der Interessen von Arbeitnehmern ein und desselben Betriebs geltend; die ursprünglich streng beruflich gegliederten Berufsvereine erweiterten sich gelegentlich schon vor dem Kriege zu „Industrieverbänden", die alle in der gleichen Unternehmung vertretenen Berufe zu organisieren bemüht waren; der Metallarbeiterverband umfaßte demgemäß bereits Holz-, Bau- und Transportarbeiter, vor allem Ungelernte aller Art, — die früher, nach englischem Vorbild, nur schwer Eingang in die geschlossenen Berufsvereine erlangt hatten. Grenzstreitigkeiten zwischen den Gewerkschaften ein und derselben Richtung ergaben sich daraus. Nur so hatte die Verbandsleitung alle Fäden in der Hand, um durch Lohnbewegung und Streik den Unternehmer an der empfindlichsten Stelle zu treffen und den Erfolg zu sichern. — Aber das waren doch erst Anfänge gewesen; eine merkwürdige Ironie des Schicksals will nun, daß die Arbeitnehmer in dem Augenblick die Betriebsgemeinschaft über die Berufsgemeinschaft zu stellen beginnen, wo die Arbeitgeber den jahrzehntelangen Widerspruch gegen die Berufsorganisation fallen zu lassen bereit sind und den Tarifvertrag — also die Regelung der Arbeitsbedingungen von Berufsverband zu Berufsverband — anerkennen; dementgegen wächst in Arbeiterkreisen, wie die letzte Tagung des Metallarbeiterverbands mit harter Sprache kundtat, die Stimmung gegen den-

selben, mit unendlicher Mühe aufgezogenen Gedanken des Tarifvertrags; zugleich wird der Nachdruck von ihm und von der Gewerkschaft weg auf den Betriebsrat gelegt, der sich dem Theoretiker nicht viel anders darstellt denn als revolutionärer, die veränderten Machtverhältnisse ausnützender und ihnen angepaßter Werkverein alten Stils.

Diese — noch keineswegs abgeschlossenen — Entwicklungstendenzen mußten kurz gekennzeichnet werden, um grundlegende Verschiebungen im sozialen Aufbau zu begründen. Nur so ist der Kampf, der zu Beginn der Revolution zwischen Arbeiter- und Angestelltenausschüssen auf der einen, den damals noch unentwickelten Betriebsräten auf der andern Seite ausgefochten wurde, zu verstehen, ein Kampf, der nach anfänglichem Sieg des Ausschußgedankens (in der Verordnung vom 23. Dezember 1918) neuerdings für das Betriebsratsprinzip entschieden worden ist. Die ganze Unrast der Zeit, die neue Wege sucht und die ausgebauten und gradlinigen der sozialen Evolution vielfach übersieht, wird in der Umkehrung der Organisationsgrundsätze deutlich.

In Nachstehendem sollen die einzelnen Formen und Wege dessen, was oben als „Gemeinschaftsarbeit" im weiteren Sinn bezeichnet wurde, besprochen werden, und zwar in der Reihenfolge: Arbeiter- und Angestelltenausschüsse, Tarifverträge, Zentrale Festsetzung der Arbeitsbedingungen, Arbeitsgemeinschaften im engern Sinn, Einigungs- und Schlichtungswesen, Betriebs- und Wirtschaftsräte; aber es ist festzuhalten, daß das alles nicht isolierte Erscheinungen sind und daß, worauf am Schlusse noch hingewiesen wird, „die Sachen sich im Raume stoßen"; zugleich greift vielfach noch eine Neben- und Überorganisation Platz, die auch da, wo an sich keine unüberbrückbaren Gegensätze (wie zwischen Ausschüssen und Betriebsräten) bestehen, die Gemeinschaftsarbeit nicht eben fördert. Halten wir dazu das alte, unfertige, in sich selbst widerspruchsvolle und den Tatsachen gröblich entgegengesetzte Koalitionsrecht — den § 152, Abs. 2 Gewerbeordnung, der zwar die Koalition zuläßt, ihr aber jede Rechtsverbindlichkeit versagt und den Vertragsbruch gerade belohnt —, so ergibt sich die ganze Mannigfaltigkeit und Gegensätzlichkeit der Materie, die deshalb natürlich für die Theorie nur um so reizvoller erscheint. Lediglich das ärgste Hemmnis einer gesunden Entwicklung ist (in der Aera des Grafen Hertling) durch Beseitigung des § 153, der Ausnahmestrafvorschrift für streikende Arbeiter, gefallen; aber kaum weniger schwer wiegt die Aufrechterhaltung des Ausnahmezustandes, der — ebenso wie die streikstörende Tätigkeit der „Technischen Nothilfe" — doch in einer Zeit kaum entbehrlich ist, die den Ausstand nicht nur zum wirtschaftlichen, sondern vorwiegend zum politischen Kampfmittel stempelt[1]).

Aus der großen Zahl von Verordnungen und Gesetzen, die seit dem Umsturz auf dem Gebiet des Arbeitsvertragsrechts im weitesten Sinne ergangen sind, tritt besonders die schon einmal erwähnte Verordnung des damaligen Reichsarbeitsamts vom 23. Dezember 1918 hervor. Sie ist gleichmäßig Rechtsquelle für die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse, die Tarifverträge und, mittels der an das Hilfsdienstgesetz angelehnten Bestimmungen über Schlichtungsausschüsse, auch für das Einigungswesen.

Fast alle anderen gesetzgeberischen Maßnahmen treten gegenüber dem ersten entscheidenden Schritt an Bedeutung zurück. In Betracht kommt noch die Vorläufige Landarbeitsordnung, kommen die Verordnungen vom 4. und 24. Januar 1919, aufgenommen durch ein späteres Gesetz über Einstellung und Entlassung von Kriegsteilnehmern, dann die Anordnungen über die Arbeitszeit der Arbeiter und Angestellten. Die Verordnung über Arbeitskammern im Bergbau realisiert einen sachlich begrenzten Teil der Arbeitskammeridee, die als solche heute durch den Betriebsratgedanken überholt und deshalb nicht eigens in der Liste der Maßnahmen der „Gemeinschaftsarbeit" aufgeführt ist. Bemerkenswert ist immerhin, daß hier die viel angefeindete fachliche Grundlage der Arbeitskammer angenommen ist. Mehr negativ wurde dann wichtig die Aufhebung der Gesindeordnung und der Ausnahmegesetze für Landarbeiter, die als erster sozialpolitischer Niederschlag der Revolution gelten kann, übrigens diese keineswegs zur Voraussetzung hat und auch innerhalb einer ruhigeren Entwicklung eintreten konnte. Für den Betriebsratgedanken ist dann die Gesetzgebung einzelner Staaten (Bayern, Braunschweig, Anhalt) und die besondere Entwicklung im mitteldeutschen Braunkohlenbezirk wichtig geworden, wo sich die Reichsregierung angesichts

[1]) Vgl. die Darstellung des Verfassers über Streiks.

unaufhörlicher Streiks zu ersten grundsätzlichen Zugeständnissen hatte bereitfinden lassen. Mittelbar gehören einzelne Teile der Erwerbslosenfürsorge, an deren „produktiver" Umgestaltung noch immer gearbeitet wird, die Bestimmungen über die Heimarbeit (Fachausschüsse), die Regelung im Bäcker- und Konditorengewerbe, das Arbeitsnachweiswesen usw. hierher.

In den Arbeiter- und Angestelltenausschüssen trat die Zweiteilung zwischen Handarbeiter- und Angestelltenpolitik noch einmal, und vielleicht zum letztenmal in voller Schärfe, hervor. Beide Gruppen erhielten ihre eigene, selbständige Vertretung, während sie, um das gleich vorwegzunehmen, in den Betriebsräten (unter Wahrung einzelner Sonderrechte) zusammengefaßt wurden. Man muß sich die Radikalisierung der früher ziemlich lammfrommen Privatangestelltenbewegung vor Augen halten, um zu verstehen, daß ein großer Teil der Kreise, die so lange für Sonderarbeitsrecht und Sonderversicherung gestritten und zum Teil selbst eine Sonderentwicklung für einzelne Angestelltenberufe (Handlungsgehilfen) gefordert haben, nicht mehr allzuviel gegen die organisatorische Zusammenfassung mit den Handarbeitern einzuwenden hat.

Auf die Einzelheiten der gesetzlichen Regelung dieser Ausschüsse, die weit über die Vorschriften der Gewerbeordnung und des Hilfsdienstgesetzes hinausgriff, aber doch vorwiegend Aufgaben der Verteilung (und nicht eigentlich der Produktion) umfaßte, braucht hier nicht mehr eingegangen zu werden. Denn gleichviel, wie man sich zum Betriebsrätegesetzentwurf stellte, eine sehr wesentliche Erweiterung der Befugnisse der Arbeitnehmervertretung war sicher. Der Hauptnachdruck ruhte bei den früheren Ausschüssen immer noch auf ihrer Verbindung mit den Gewerkschaften und ihrem Aufgabenkreis beim Abschluß von Tarifverträgen; das oben erörterte „Berufsprinzip" war im allgemeinen noch gewahrt und die Ausschüsse erlangten ihre Bedeutung eigentlich erst als Organe der Berufsorganisationen. Daneben war manches von dem im Grundsatz beibehalten und nur im einzelnen erweitert, was schon die Gewerbeordnung den alten Arbeiterausschüssen überwiesen hatte und was in den Berggesetzen etwas ausgestaltet worden war. Einzelne Punkte werden uns später, wenn die Unterschiede zwischen Ausschüssen und Betriebsräten herauszuarbeiten sind, beschäftigen.

Entscheidend ist im höherem Maße die Regelung des Tarifvertragsrechts geworden, die sich im zweiten Abschnitt der Verordnung vom Jahresende 1918 findet. Hier wurde Neuland betreten. Der Tarifvertrag hatte bis dahin zwar eine alles Maß, alle Hoffnungen oder Befürchtungen überschreitende tatsächliche Entwicklung genommen, aber eine rechtliche Regelung selbst nur primitiven Umfangs, wie sie in einzelnen andern Industrieländern unternommen wurde, blieb ihm versagt. Das entsprach durchaus gerade den Wünschen der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die oft freie Bahn für ihre Sonderwünsche forderten, auch die Regelung der Haftungsfrage scheuten (die für das Tarifvertragsrecht unerläßlich zu sein schien, aber auch in der neuesten Phase der Gesetzgebung bisher völlig unterblieb). — Daß der Gesetzgeber in der kritischen Zeit des Umsturzes dem Tarifvertrag eine zwar nicht ausgebaute, aber doch tragfähige Unterlage schuf, ist sein entscheidendes Verdienst gewesen.

Diese Unterlage gliedert sich in zwei selbständige Teile: Zunächst einmal ist das gegenseitige Verhältnis von Tarif- und Arbeitsvertrag geregelt worden und zwar in der theoretisch und praktisch gleich selbstverständlichen Weise, daß der Vorrang des Tarifvertrags, dieser Verständigung der Verbände über die Arbeitsbedingungen, festgelegt wurde. Der Arbeitsvertrag kann nun nicht mehr den Tarifvertrag „abdingen", vielmehr sind die „Beteiligten", welcher Kreis genau umschrieben wird, an die tarifliche Vereinbarung gebunden. Eine Ausnahme besteht nur insoweit, als Arbeitsverträge für den Arbeitnehmer günstigere Bedingungen bringen, oder aber dann, wenn der Tarifvertrag ausdrücklich den Vorrang des Arbeitsvertrags begründet. Die erstgenannte Bestimmung mag dem Abbau der Löhne hinderlich sein, sie stempelt, übrigens nur der tatsächlichen Entwicklung folgend, die Tariflöhne zu Mindestlöhnen, die in der Praxis vielfach, wenn nicht meist, überschritten werden.

An zweiter Stelle steht die Möglichkeit, den Tarifvertrag für „allgemeinverbindlich" zu erklären.

Wie wichtig diese Vorschrift ist, geht daraus hervor, daß von ihr während eines kaum einjährigen Bestehens in weit mehr als 100 Fällen Gebrauch gemacht worden ist. Noch ungleich

zahlreicher sind die Parteierklärungen, besonders in Kreisen der Angestellten, welche auf Herbeiführung der „Verbindlich-Erklärung" durch das Reichsarbeitsministerium gerichtet sind. Zweck dieser Maßnahme, für die ein unmittelbarer Vorgang im Rechte anderer Staaten nicht besteht, ist, dem Tarifvertrag über den Kreis der „Beteiligten" hinaus allgemeine und (mit den erwähnten Ausnahmen) absolute Geltung zu verschaffen. Ein für allgemein verbindlich erklärter Tarifvertrag bindet (theoretisch) nicht nur die vertragsschließenden Parteien und deren Mitglieder, sondern er legt auch für Außenseiter die Arbeitsbedingungen fest; für bestimmte Berufe wird hier entweder örtlich oder auch für größere Bezirke, selbst für das ganze Reichsgebiet, ein unabdingbares Arbeitsrecht geschaffen.

Diese Entwicklung beeinflußt unser Wirtschaftsleben in denkbar entschiedenster Weise, würde es freilich noch nachhaltiger beeinflussen, wenn nicht, wie oben bereits angedeutet, in Arbeiterkreisen seit der Revolution eine starke Strömung gegen den Tarifvertrag überhaupt vorhanden wäre. Die Metallarbeiter haben ausdrücklich bekundet, daß sie in ihm kein Friedensinstrument zu sehen gewillt sind und ihn lediglich für Klassenkampfzwecke anwenden wollen. Nun ist diese Kampfstimmung in der Praxis des Tarifabschlusses zwar einigermaßen gedämpft und die Erfahrungen, die der Metallarbeiterverband nicht nur bei seinem großen Berliner Streik gemacht hat, werden wenigstens eine Zeitlang den ruhigeren, tariffreundlichen Elementen zur Wirkung verhelfen. Aber es ist natürlich nicht gleichgültig, aus welcher grundsätzlichen Stimmung heraus Verträge geschlossen werden.

Man hat mit einigem Recht betont, daß der Tarifvertrag solange gewissermaßen im luftleeren Raume schwebt, als er keine unbedingt bindende Kraft ausüben, als die Einhaltung der Vertragsbestimmungen durch die Parteien seitens der Rechtsordnung nicht erzwungen werden kann. Dabei übersieht man freilich, daß schon auf Grund des allgemeinen bürgerlichen und Prozeßrechts die Klagbarkeit und in gewissem Umfang auch die Erzwingbarkeit der Tarifnormen besteht. Indessen ist der gegenwärtige Rechtszustand des Tarifvertrags mit § 152 Gewerbeordnung, von dem schon die Rede war, unvereinbar; die Grundlage des Tarifs sind eben die Koalitionen und deren Mitglieder können jetzt noch jeden Augenblick auseinanderlaufen. Ja, es spukt sogar auch in einem neuerlichen Urteil die alte Auffassung von der „Erpressung", die durch Streikansage begangen werden könne. Ferner ist die rechtliche Struktur des durchschnittlichen Berufsvereins, besonders auf Arbeitnehmerseite, für die Rechtsverfolgung von Feststellung-, Schadenersatz- oder Verbietungs-Ansprüchen nicht günstig. Erst die allgemeine Regelung des Organisations- und Haftungsrechts wird in das System der Tarifverträge die unbedingt nötige Festigkeit hineintragen.

Aber schon seine jetzige Ordnung ermöglicht eine starke Einwirkung auf die Lohnpolitik; man weiß, in welchem Umfang diese durch das ungleiche Maß von Teuerung an den einzelnen Orten erschwert ist, wie sehr heute Nominal- und Reallohn — die Zahl der Geldeinheiten und deren Kaufkraft — auseinandergeht. Irgendwelche gesicherte lohn- oder lebenshaltungsstatistische Unterlagen waren bisher nicht vorhanden, weder die amtliche Statistik noch die Calwerschen Indexziffern konnten angesichts der Bedeutung, die der Schleichhandel gerade im Arbeiterhaushalt spielt, hierfür herangezogen werden. Dieser Mangel, den Theorie und Praxis gleich schwer empfand, wird gegenwärtig durch große statistische Erhebungen auszugleichen versucht. Damit wäre freie Bahn für die zentrale Festsetzung der Arbeitsbedingungen, besonders des Lohns, auch, soweit es noch möglich ist, für Preis- und Lohnabbau geschaffen.

Eine endgültige Regelung des Tarifvertragsrechts wird freilich erst im Zusammenhang mit der Kodifikation des gesamten Arbeitsrechts erfolgen können. Diese ist angebahnt, es ist dafür eine aus Theoretikern und Praktikern zusammengesetzte Arbeitskommission im Reichsarbeitsministerium zusammengetreten, und es wird in jahrelanger Arbeit durch das Zusammenwirken aller Kreise ein Werk zustande kommen, das nicht nur äußerlich ein „Code du travail" sein, sondern die Materie grundsätzlich, unter Wahrung der volkswirtschaftlichen, weltwirtschaftlichen und sozialpolitischen Zusammenhänge, zu einem wahren Buche der Arbeit ausgestalten wird. An dieser Stelle soll des Internationalen Arbeitsrechts Erwähnung getan werden. Die immerhin nur schüchternen Versuche in dieser Richtung, die von der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz wirksam vorbereitet, von den Regierungen aber nur lau betrieben worden waren,

müssen heute, unter völlig neuen Gesichtspunkten und einer neuen Welt angepaßt, in größtem Umfang aufgenommen werden. Das Interesse des deutschen Unternehmers ist lebhaft davon berührt, daß ausländische Konkurrenten ihn nicht durch billigere Produktionskosten, die durch niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen ermöglicht werden, unterbieten; das Interesse des deutschen Arbeiters und Angestellten an internationaler Regelung liegt klar zutage, wird zudem von der sozialistischen Welle getragen. Die Vorschläge der deutschen Regierung zum Friedenskongreß trugen dem Rechnung; was im sogenannten „Friedensvertrage" hiervon realisiert wurde, entspricht der maßlosen Verzerrung, die sich alle gesunden, wahrhaft dem Frieden und der Völkerversöhnung dienlichen Bestrebungen in diesem Dokument der Rache gefallen lassen mußten; zwar wurde deklariert, daß die Arbeit keine „Ware" sein sollte, aber die deutschen Kriegsgefangenen wurden als Arbeitssklaven behandelt und die Arbeit des ganzen deutschen Volkes ist einer solchen Ausbeutung schonungslos für unendliche Zeiten ausgesetzt.

Auch die übrigen Bestimmungen des dem „Friedensvertrag" nur äußerlich angegliederten, nicht organisch einverleibten Abschnittes über Internationales Arbeitsrecht leiden unter der Phrase und dem Mangel an bewußt sozialer Zielsetzung; der Fortschritt des internationalen sozialen Rechts ist abhängig gemacht von einstimmiger Annahme jeder einzelnen Position durch alle dem Völkerbund einzureihenden Länder, und einzelne besonders rückständige, an schonungsloser Ausnutzung der Arbeitskraft geradezu interessierte exotische Staaten können einen Anlauf ohne weiteres durch ihren Widerspruch zu Fall bringen. Auch ist die Beteiligung des Internationalen Gewerkschaftsbundes, dieser starken Stütze einer internationalen Angleichung der Rechtsverhältnisse, nur in ungenügender Weise verwirklicht, während die deutschen Vorschläge mit denen des genannten Bundes übereinstimmten. Ohne zulange bei diesem Zukunftsthema zu verweilen, muß doch betont werden, daß gerade die hier besprochenen Teile des Arbeitsrechts und der Arbeitsverfassung ihre notwendige Ergänzung und Vollendung erst auf zwischenstaatlicher Grundlage finden werden. Der Gedanke der Arbeitnehmerausschüsse und Tarifverträge ist seiner Natur nach in keiner Weise an nationale Grenzen gebunden und die Angleichung der Arbeitsbedingungen, die besonders der Tarifvertrag bringt, führt mit innerer Folgerichtigkeit zur internationalen Verständigung, an der es ja auch früher nicht völlig fehlte. Ob sich freilich das Betriebsrätesystem gleichfalls international einbürgern wird, steht sehr dahin; es haftet ihm, wenn auch viel Wasser in den Wein gegossen worden ist, immer noch die Erinnerung an die Arbeiter- und Soldatenräte an.

Seit ihrem Bestehen habe die Tarifverträge für eigne Instanzen zur Schlichtung von Streitfragen und Behebung von Tarifverletzungen Sorge getragen; da das Einigungswesen zwar in den Gewerbe- und Kaufmannsgerichten und Bergämtern einen gewissen Unterbau besaß, aber doch sehr auf den guten Willen der Beteiligten angewiesen war, so mußten die von den Tarifverträgen vorgesehenen Schlichtungsstellen mit ihren oft sehr weittragenden Befugnissen als eine willkommene Fortbildung des bestehenden Rechts erscheinen. Zugleich sind sie ein Ausgangspunkt für die eigentlichen „Arbeitsgemeinschaften" zu Beginn der Revolution geworden.

Damals, am 15. November 1918, schlossen die großen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände einen Vertrag, der durch den Rat der Volksbeauftragten veröffentlicht und dadurch gewissermaßen zu einer Grundlage der Gesetzgebung gemacht wurde; wenigstens in dem Sinne, daß der Inhalt der Vereinbarung nun für die Reichsbetriebe Gesetz war und den Landesbehörden zur Anerkennung empfohlen wurde. Stellt man sich vor, daß unter den vertragschließenden Verbänden der Arbeitgeber der Gesamtverband deutscher Metallindustrieller, der Zechenverband, der Verein deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, die Organisationen der chemischen und Textilindustrie auftraten, — alles Gruppen, die dem Tarifvertrag ablehnend gegenübergestanden waren —, so wird der Umschwung im Arbeitgeberlager deutlich. Daß man der neuen Lage gegenüber die Notwendigkeit neuer Mittel anerkannte und sich nicht auf veraltete Prinzipien zurückzog, bleibt ein Ruhmesblatt der deutschen Industrie in der schwersten Zeit des Vaterlandes. Auf Arbeitnehmerseite fand man die drei großen Gewerkschaftsrichtungen der freien und christlichen Gewerkschaften und der Gewerkvereine (H. D.), daneben drei große Angestelltengruppen. Bekanntlich sind in den Kreisen der Privatangestellten besonders tiefgreifende organisatorische Veränderungen erfolgt, so daß heute keine der an jenem Vertrag beteiligten Gruppen im damaligen Umfang und mit der damaligen

Bezeichnung mehr besteht. Aber nach wie vor stehen die Massen der organisierten Angestellten und es sind das jetzt ganz große, in die Millionen gehende Zahlen, hinter der Vereinbarung.

In ihr wurden die Gewerkschaften als berufene Vertreter der Arbeiterschaft anerkannt, und da dieselbe Vereinbarung gegenüber den Angestelltenverbänden galt, war gewissermaßen mit einem Federstrich der jahrzehntelange Kampf um die praktische Anerkennung der Berufsorganisation beendet, um freilich später, wenn auch nicht in gleich grundsätzlicher Schärfe, mit neuen Fronten wieder zu entbrennen. Weiterhin wurde die Beschränkung der Koalitionsfreiheit für unzulässig erklärt. Diese Bestimmung ist in der Folge nicht immer von allen Verbänden innegehalten worden und besonders Mitglieder der H.-D.-Gewerkvereine beklagten sich oft bitter über den gegen sie angewanden Organisationszwang. In dieser Hinsicht werden auch gewisse Bestimmungen des Betriebsrätegesetzes als unzureichend empfunden. — Von grundsätzlicher Bedeutung war ferner, daß die gelben „wirtschaftsfriedlichen" Werkvereine von den Arbeitgebern und Arbeitgeberverbänden sich selbst überlassen, d. h. praktisch preisgegeben wurden. Daß der Tarifvertrag als Grundlage der Festsetzung von Arbeitsbedingungen angenommen und für die Organisation von Arbeitsausschüssen eingetreten wurde, war in diesem Zusammenhang selbstverständlich, ebenso, daß man für den Arbeitsnachweis, diesen alten Zankapfel zwischen Arbeitern und Arbeitgebern, gemeinsame Regelung und paritätische Verwaltung vereinbarte.

Organisatorisch am wichtigsten war die Schaffung eines Zentralausschusses gleichfalls auf paritätischer Grundlage, mit beruflich gegliedertem Unterbau. Damit war der Grundstein zur „Arbeitsgemeinschaft" im technischen Sinn gelegt; sie erfuhr allmählich ihre Ausgestaltung, später trat ihr eine besondere Arbeitsgemeinschaft für das Handelsgewerbe zur Seite.

Gewiß galt und gilt es, bedeutenden Schwierigkeiten zu begegnen und in beiden Parteien Widerstände zu beseitigen; auch kommen Reibungen vor, da in vielen Fällen neben den Arbeitsgemeinschaften auch die Verbände der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer zuständig sind. Schwerer wiegt noch die grundsätzliche Ablehnung der Arbeitsgemeinschaft durch radikalisierte Arbeiterorganisationen, neuerdings z. B. durch die Metallarbeiter, die mit anderen Berufsgruppen formell ausgeschieden sind, bei der Zentrale (dem „Allgemeinen deutschen Gewerkschaftsbunde") aber eine auf gemeinsamen Austritt gerichtete Forderung nicht durchzusetzen vermochten.

Man braucht die Form, die das Zusammenarbeiten der organisierten Parteien des Arbeitsverhältnisses heute angenommen hat, nicht für eine endgültige zu halten. Auf dies Zusammenarbeiten selbst aber und seinen Inhalt kommt es an, es scheint sich in der Sache unbedingt zu behaupten. Man kann sich die gemeinsame organisierte Regelung der Arbeitsbedingungen unter unabhängigem Vorsitz nicht mehr ohne größte Erschütterungen aus unserem sozialen Leben wegdenken.

Das Einigungs- und Schlichtungswesen hat sehr bedeutende Fortschritte gemacht. Seine Technik ist entfaltet, konnte sich, ohne beengende prozessuale Regeln, zu beträchtlicher Höhe erheben. Zwar ist es noch vom Grundsatz der Freiwilligkeit beherrscht, der in der Verordnung vom 23. Dezember 1918 nicht weniger betont ist wie im früheren Gewerbegerichts- und Kaufmanngerichtsgesetz und den auch der Entwurf einer Schlichtungsordnung nicht völlig verläßt. Immerhin gab es in den Verordnungen vom 4. und 24. Januar 1919 eine Vorschrift, die für bestimmte Fälle die Rechtskraft und unbedingte Verbindlichkeit eines Schiedspruchs vorsieht; dann nämlich, wenn der Demobilmachungskommissar die auf Wiedereinstellung oder Entlassung von Kriegsteilnehmern gerichtete Entscheidung des Schlichtungsausschusses bestätigt hat. Das war eine wenig beachtete, aber grundsätzlich wichtige Erweiterung der geltenden Praxis. Es bleibt die hier nicht näher zu erörternde Frage, ob sich die künftige Gesetzgebung nach der Richtung der Freiwilligkeit oder der zwangsläufigen Wirkung von Schiedsprüchen bewegen wird. Vielleicht gibt es, in teilweise Anlehnung an Vorgänge im Ausland (z. B. Canada, Neuseeland) auch gangbare Mittelwege.

Der Theoretiker wird freilich nicht jede Maßnahme einer Schlichtungsstelle für unbedingt richtig halten können. Angesichts der ganz ungewöhnlichen Verhältnisse im Geldwesen und in der Produktion ist man heute fast gewohnt, vom Inkrafttreten eines Schiedsspruchs eine lohn- und weiterhin preistreibende Wirkung zu erwarten. Wenn sich nun auch durchaus nicht selten das

Gegenteil nachweisen läßt, steht doch die erwähnte Wirkung im großen Umfange fest. Aber es ist dann natürlich nicht das Einigungssystem an sich gewesen, das die Löhne erhöhte; entweder war die Frage von vornherein durch das Kräfteverhältnis der Parteien entschieden oder aber, die für eine Erhöhung sprechenden Gründe waren derart durchschlagend, daß sich ihnen die Schiedsstelle nicht zu entziehen vermochte. Jedenfalls wäre es irrtümlich, anzunehmen, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer heute (und auch früher) unter allen Umständen entgegengesetzte Auffassungen in der Lohnpolitik befolgten. Die Unternehmer haben nicht ganz selten die Lohnerhöhungen als Vorspann für Preiserhöhungen, unter Umständen noch größeren Ausmaßes, benützt. In der Kriegswirtschaft hatte sich der Brauch eingebürgert, die steigenden Erzeugungskosten auf den Staat, diesen beliebig zahlungsfähigen und -willigen Abnehmer, abzuwälzen. Besondere Vertragstypen (wie der bei Aufträgen an Werften angewendete „Regievertrag“) waren dafür vorteilhaft erschienen. Jetzt, wo nicht mehr der Staat der große Konsument ist, sondern der freie Markt allmählich wieder in seine Rechte eingesetzt wird, geht man von der liebgewordenen Gewohnheit der Überwälzung auf den Verbraucher nicht gerne ab, wenn die Voraussetzungen und Folgen natürlich auch ganz andere sind. Es ist nötig, daß in den „Arbeitsgemeinschaften“ in irgendeiner Form auch das Interesse der Allgemeinheit und der Verbraucher vertreten wird, nur dann können sie sich zu unbedingt erfreulichen Konzentrationsorganen des sozialen Lebens entwickeln.

Hier ist ein kurzes Wort geboten über die Zusammenhänge zwischen der sozialen Gemeinschaftsarbeit und dem systematischen Wiederaufbau der Volkswirtschaft, der sich für viele im Rahmen der „Planwirtschaft“ zu vollziehen hat. Auf sie selbst, die in diesem Werk an anderer Stelle behandelt wird, kann natürlich nicht eingegangen werden. Selbstverständlich hängen, heute mehr denn je, allgemein-volkswirtschaftliche und sozialpolitische Maßnahmen enge zusammen. Indessen umgrenzen diese letzteren doch ein Sondergebiet, auf dem eine gewisse Einigung auch unter denen möglich ist, die hinsichtlich des Inhalts und Umfangs der wirtschaftlichen Organisation, vor allem hinsichtlich der Frage: Freie oder Planwirtschaft, völlig auseinandergehen. Die sozialpolitischen Organisationsinhalte und -formen verfügen über eine viel gründlicher ausgebaute Theorie und eine viel erprobtere Praxis als ähnliche Bestrebungen auf wirtschaftlichem Gebiet. Vorgänge in allen größeren Industrieländern liegen hinreichend vor; die früher von den Unternehmern gemachten Einwendungen gegen die organische Zusammenfassung der Arbeit sind bereits als grundsätzlich überwunden bezeichnet worden und die gegen Tarifvertrag und Arbeitsgemeinschaft gerichteten Angriffe auf unabhängiger Arbeiterseite schlagen aller gewerkschaftlicher Theorie und Praxis so sehr ins Gesicht, daß sie nur als eine vorübergehende Welle der Negation angesehen werden können. Auf sozialpolitischem Gebiet gibt es schlechthin nur Organisation, insofern, wenn man will, „Planwirtschaft“, und zwar ist solche grundsätzlich mit freier Wirtschaft nicht weniger vereinbar als mit „Planwirtschaft“ im technischen, auf die Produktion bezogenen Sinn.

Die sozialpolitische „Gemeinschaftsarbeit“ stellt gewissermaßen den Unterbau der Gesamtwirtschaft dar und dieser Unterbau, der lediglich den Ansprüchen auf Solidität und eine gewisse, damit statisch vereinbare Elastizität entsprechen muß, läßt den Architekten der Obergeschosse durchaus freie Hand für ihre Konstruktionen. Immerhin spricht manches dafür, daß mindestens für eine weit erstreckte Übergangszeit auch der „Hochbauer“ gewissen, im Fundament erprobten Grundsätzen der Organisation und Planmäßigkeit Rechnung trägt. Das wird besonders deutlich bei den internationalen Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen, die sich, z. B. durch Angleichung der Arbeitsbedingungen und Löhne, unmittelbar auf dem Weltmarkt fühlbar machen werden und von einer einheitlichen Nationalwirtschaft rascher aufgegriffen und verwertet werden können, als von den isolierten Privatwirtschaften.

Diese Zusammenhänge zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik spielen beim System der Betriebs- und Wirtschaftsräte, das uns nunmehr beschäftigt, eine entscheidende Rolle. Man erinnert sich, daß der Gesetzentwurf über Betriebsräte nicht allein für sich, sondern in enger Verbindung mit später zu schaffenden Wirtschaftsräten stand. Und es gibt nicht etwa nur eine Auffassung von den möglichen Zusammenhängen zwischen beiden Einrichtungen, sondern eine umfassende Literatur, außer von Wissell, Moellendorff und Rathenau vorzugsweise von Cohen-Reuß bestritten, hat die Frage theoretisch durchgeackert. Auf sie kann nicht im einzelnen einge-

gangen werden, schon deshalb nicht, weil sonst das eigentlich sozialpolitische Gebiet allzusehr überschritten würde. Auch kommen für dieses Werk mehr die Tatsachen als die reine Theorie in Betracht. So mag denn das bisher allein verwirklichte Gesetz über Betriebsräte zum Ausgangspunkt genommen werden, um an seiner Hand die Für und Wider und die mannigfach abweichenden Ansichten wenigstens zu streifen.

Es wurde bereits ausgesprochen, daß die Bestimmungen dieses Gesetzes an die Stelle der (in der bereits erwähnten Verordnung vom 23. Dezember 1918 enthaltenen) Vorschriften über Angestellten- und Arbeiterausschüsse getreten sind. Zweifellos handelt es sich dabei nicht nur, wie die äußerste Linke betonte, um einen Namen-, sondern um einen Systemwechsel; das wurde auch an der ablehnenden Haltung den meisten Unternehmerkreise deutlich. Allerdings hat diese Haltung die praktische Mitarbeit derer, die grundsätzlich gegen den Rätegedanken, auch in der gedämpften Stimmung des Regierungsentwurfs waren, nicht ausgeschlossen und es sind selbst bemerkenswerte Einigungen erfolgt; ihnen ist meist gemeinsam eine Erinnerung an den auch früher schon lebendigen berufsständischen Gedanken und eine mehr oder weniger starke Gegnerschaft gegen die Alleinherrschaft der formalen Demokratie und des politischen Parlamentarismus.

Die Streitpunkte, die grundsätzlich keinen Ausgleich finden konnten, waren die folgenden:

1. Die Befugnis des Betriebsrats, Vertreter in den Aufsichtsrat der Unternehmung zu entsenden. 2. Im Zusammenhang damit, die Verpflichtung der Unternehmung, ihre Bücher und Bilanzen dem Betriebsrat vorzulegen. 3. Die Mitwirkung des Betriebsrats (Arbeiter- und Angestelltenrats) bei Einstellung von Arbeitern und Angestellten, insbesondere Angestellten in leitender Stellung (bei welch letzteren übrigens auch die Mitwirkung bei der Entlassung, die im übrigen von den Arbeitgebern meist zugestanden wurde, strittig war). 4. Die Absetzbarkeit der Mitglieder des Betriebsrats durch die Betriebsversammlung und deren Machtbefugnisse überhaupt.

Stellt man diese Punkte, an welche die Diskussion hauptsächlich anknüpfte, voraus, so werden damit zugleich diejenigen Bestimmungen gekennzeichnet, in denen sich der Regierungsentwurf am entschiedensten von der Basis der Arbeiter- und Angestelltenausschüsse entfernte. Ein weiterer Streitpunkt kam noch in Betracht, der allerdings weniger Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu Parteien hatte, sondern zwischen einzelne großen Gruppen von Angestelltenverbänden und die geschlossene Masse der übrigen Arbeitnehmer trat: die bereits einmal gestreifte Frage der selbständigen Vertretung der Angestellten in den Betriebsräten; allerdings berücksichtigte auch der Entwurf das Sonderinteresse der Angestellten im gewissen Umfang, indem er getrennte Wahlen zu den Räten und auch unter Umständen getrennte Abstimmung vorsah. Indes genügte diese Regelung den an Berücksichtigung ihrer besonderen Wünsche gewöhnten Privatangestellten, besonders den Handlungsgehilfen, nicht; sie hatten wohl den früheren, nicht nur auf Angestellten-, sondern auf Kaufmannskammern abgestellten Forderungen entsagt, hielten aber an selbständigen Betriebsräten entsprechend den Angestelltenausschüssen fest und konnten dafür jedenfalls den praktischen Gesichtspunkt geltend machen, daß andernfalls trotz aller Gegenmaßregeln eine Majorisierung durch die große Masse der Handarbeiter eintreten mußte. — Das Gesetz selbst ist einen Mittelweg gegangen, indem es den Betriebsräten Arbeiter- und Angestelltenräte zugesellte, damit freilich den auch mit anderen Sonderorganen (Gesamtbetriebsräten, Betriebsausschuß, Betriebsobmann) belasteten Apparat einigermaßen komplizierte.

Will man die oben unter 1.—3. geltend gemachten Meinungsverschiedenheiten unter größere Gesichtspunkte einordnen, so finden sich solche in der vielfach übersehenen Tatsache, daß unsre deutsche Industrie augenblicklich (und wohl noch längere Zeit hindurch) der Gefahr einer Entnationalisierung und Internationalisierung ausgesetzt ist. Fremdes, besonders amerikanisches Kapital dringt ein; die Kurssteigerung deutscher Industriepapiere an den Börsen führt zum Teil auf diese „friedliche Invasion“ zurück, die durch den Stand unserer Wechselkurse natürlich ebenso begünstigt wird wie die zeitweilig zur Übung gewordene Verschleuderung deutscher Ware auf ausländischen Märkten. Damit ist nun aber eine sehr konkrete Gefahr für die deutsche Arbeitnehmerschaft gegeben: sie sieht sich dem Kapitalismus in seiner von jeher als unerträglich erachteten Gestalt der Mehrwertbildung zugunsten und auf Rechnung des ausländischen, ja feindlichen Kapitals gegenüber.

Unter solchen Umständen müssen Bestimmungen, die den Schutz der Arbeit gegenüber dem Kapital bezwecken, mit andern Augen angesehen werden, als wenn es sich lediglich um interne Angelegenheiten handeln würde. Umgekehrt kann natürlich jede Verstärkung des Schutzes der Arbeit auf das fremde Kapital abschreckend einwirken und der Kredit der deutschen Unternehmungen im Auslande mag darunter leiden. Der Gesetzgeber wird alle diese Möglichkeiten gegeneinander abzuwägen haben. In der Sache selbst beurteilt man die Einführung eines Arbeitnehmervertreters in den Aufsichtsrat und die Vorlegung der Bilanz nicht in allen Kreisen der Industrie gleich bedenklich; man weist darauf hin, daß schon heute verschiedene Bilanzen zu verschiedenen Zwecken aufgemacht werden, und daß tatkräftige Direktoren und Aufsichtsratsvorsitzende auch mit schwierigeren und mehr sachverständigen Kritikern fertig geworden sind. Ferner werde es oft möglich sein, sich mit dem Arbeitnehmervertreter unmittelbar zu verständigen. Dem stand im Entwurfe die oben unter 4. erwähnte Abhängigkeit dieses Vertreters von der Betriebsversammlung entgegen, die nicht selten unter dem Einfluß der radikalen Phrase und der Massenstimmung ein verständnisvolles Verhalten des Vertreters im Aufsichtsrat durchkreuzt haben würde; das Gesetz selbst hat die Kompetenz der Versammlung glücklicherweise erheblich beschränkt, so daß Gefahren in dieser Richtung um so weniger bestehen werden, als ja auch die Möglichkeit der Absetzung von Betriebsräten, die ihre Befugnisse überschreiten, besteht. Ohne praktische Erfahrungen auf diesem Gebiet, die freilich auch mit empfindlichen Verlusten für die deutsche Volkswirtschaft verbunden sein können, wird man im übrigen ein endgültiges Urteil nicht gewinnen können.

Wesentlich anders ist es um die Befugnis des Gruppenrats, bei Entlassungen und Einstellungen von Angestellten und Arbeitern mitzuwirken, bestellt. Hierfür liegt bereits eine gewisse Praxis vor, die sich zumal seit der Erweiterung der Rechte des Angestelltenausschusses durch die Verordnung vom 31. Mai 1919 herausbilden konnte. Das sogenannte „Mitbestimmungsrecht" wurde im Sturm und Drang der ersten Übergangsmonate zur Parole zumal der Angestellten; deren Organisation war noch wenig gefestigt, ist auch heute noch in höherem Maße zerklüftet wie die Arbeiterbewegung der Tarifvertrag wurde erst allmählich für die Angestellten von Bedeutung (ist es heute besonders dadurch geworden, daß von der Möglichkeit, den Tarif für „allgemein-verbindlich" erklären zu lassen, gerade seitens der Angestelltenverbände der lebhafteste Gebrauch gemacht wird). Wohl hatte die Verordnung des Demobilmachungsamts vom 24. Januar 1919 durch Heranziehung der Ausschüsse bei Entlassung und Einstellung einige Beruhigung geschaffen, aber erst die sehr erweiterte Mitwirkung des Angestelltenausschusses gemäß der Verordnung vom 31. Mai 1919 wurde als hinreichend erachtet. Für die Arbeiter ist diese Mitwirkung nur in geringerem Maße von Bedeutung, aber bei den gleichmachenden Bestrebungen der Gegenwart will keine Partei hinter den Rechten der andern zurückbleiben. — Nun haben sich auch noch die „Leitenden Angestellten" zu einer eigenen Organisation zusammengeschlossen und machten, nicht etwa in der Manier eines gelben Vereins, sondern aus wohlerwogenen eignen Interessen heraus, Front gegen die vorbehaltlose Zusammenfassung des Direktors mit dem unteren Büroangestellten, des Prokuristen mit der Schreibmaschinistin. — Eine objektive Beurteilung des Sachverhalts wird zugeben, daß die Auswahl der leitenden Beamten eine höchst heikle und verantwortliche Sache ist, die der Unternehmung zu höchstem Nutzen, aber auch höchstem Schaden werden kann. Gerade der Sozialisierungsgedanke verlangt Sicherheiten in dieser Hinsicht und es ist nicht das erstemal, daß das formaldemokratische Prinzip dem sozialistischen widerspricht.

Nun wird das Betriebsrätesystem vor allem mit dem Hinweis auf die „produktiven" Aufgaben, die den neuen Organen der Gemeinschaftsarbeit zukommen, begründet. Sie sollen den Arbeitswillen anfachen, also eine sozial-psychologische und pädagogische Funktion ersten Ranges erfüllen. Die Sozialisierung der Betriebe soll gewissermaßen mit einer Sozialisierung der Geister beginnen; zu diesem Zweck wird bereits eifrig an der Schulung der Betriebsratmitglieder in Betriebsräteschulen gearbeitet. Das Ganze soll dann seine Krönung durch die Wirtschaftsräte erfahren, von denen hier, da sie über die sozialpolitischen Aufgabenkreise hinausreichen, nur im Vorbeigehen die Rede sein kann. Die Sozialisierung selbst gehört überhaupt nicht mehr zu unserem Thema.

Eine Reihe von Aufgaben weniger grundsätzlicher Natur sind den Betriebsräten noch zugewiesen. Manches davon war bereits in der Arbeitskammervorlage enthalten gewesen, deren

rechtzeitiges Zustandekommen vielleicht den radikalen Forderungen der Gegenwart die Spitze abgebrochen hätte. Stellt man sich vor, daß diese Vorlage hauptsächlich an der Frage der Zulassung von Arbeitersekretären gescheitert war, so ist es nicht leicht, ein bitteres Gefühl, der verlorenen Gelegenheiten wegen, zu unterdrücken. — Unter den von linksstehender Arbeiterseite ziemlich lebhaft angegriffenen Bestimmungen des jetzigen Entwurfs befand sich noch jene, wonach die Betriebsräte, als Organe der Gewerkschaften, Abstimmungen über Lohnbewegungen und Streiks innerhalb der Betriebe zu leiten haben sollten. Den Befürwortern des unbeschränkten, auch an den öffentlichen Bedürfnissen nicht haltmachenden Streikrechts ging es schwer ein, daß einer Erweiterung der Arbeitnehmerrechte auch eine erhöhte Verantwortung zur Seite zu treten hat. Und doch liegt gerade in dieser Richtung die ausschließliche Rechtfertigung einer Maßnahme, die noch in keinem Land versucht wurde, die ein Experiment am lebenden Körper unserer Volkswirtschaft bedeutet und, im Sinne früherer Ausführungen, die bewährte Organisation auf Grundlage des Berufs zugunsten des unerprobten „Betriebssystems" verläßt. Leider ist die erwähnte Entwurfsbestimmung nicht in das Gesetz aufgenommen worden. Und so wird es zur Bekämpfung gemeingefährlicher Streiks noch lange der Technischen Nothilfe bedürfen, obwohl diese, so dringend notwendig sie selbstverständlich ist, einen organischen Platz in der Gemeinschaftsarbeit eigentlich nicht besitzt und so etwas wie ein Notstands- und Notwehrrecht der Gesellschaft darstellt.

Die verschiedenen Formen und Wege, mittels deren sich der soziale Gemeinschaftsgedanke unserer Zeit durchzusetzen bemüht, sind besprochen. Der überwiegende Eindruck ist, daß seit dem Umsturz zwar eine Reihe sehr wichtiger organisatorischer Reformen zur Durchführung gelangt, daß aber wirkliche schöpferische Leistungen in nicht zu großem Umfange zu verzeichnen sind. Tarifvertrag, Arbeitnehmervertretung, Ausbau des Schlichtungswesens, Arbeitsgemeinschaft, — alles das war im Grundsatz schon Gemeingut der älteren Theorie, seine Verwirklichung keineswegs von einer Revolution abhängig; das wenige Neue aber, was etwa im Betriebsrätesystem entgegentritt, erfreut eben nicht durch konsequente Gedankenrichtung; sonst dürften nicht diejenigen, welche mit besonderer Entschiedenheit für dieses Neue in seiner radikalsten Form eintreten, gleichzeitig die Rufer zu Streit und Streik sein. Verf. nimmt an anderer Stelle dieses Werkes das Wort zur Streikbewegung, dieser gewaltigsten, aber auch gewaltsamsten Strömung unserer Zeit. Der erwähnte Artikel ist in wichtigen Punkten mit den gegenwärtigen Ausführungen zusammenzuhalten. Denn tritt uns in diesen das theoretische Leitmotiv der modernen Gemeinschaftsbestrebungen und sein gesetzgeberischer Niederschlag entgegen, so sind die wirtschaftlichen und politischen Streiks gewissermaßen die Probe auf das Exempel, inwieweit die Solidaritätsbestrebungen Erfolg gehabt haben und Erfolg haben können. Es ist die andere, die mehr nach außen sichtbare Seite des sozialen Lebens, die in den Arbeitskämpfen nicht ihren ausschließlichen, aber ihren eindringlichsten Ausdruck findet. Und erst die Prüfung der Frage, in welchem Umfang Theorie und Praxis sich gegenseitig durchdrungen, Organisation und Willkür, Gemeinschafts- und Klasseninteresse sich ausgeglichen haben, läßt ein begründetes Urteil über die organisatorischen und gesetzgeberischen Leistungen unserer Tage zu.

---

42. Abschnitt.

Die Organisation des Arbeitsmarktes.

Von Geh. Rat Dr. **Georg von Schanz**,
ord. Professor der Nationalökonomie an der Universität Würzburg.

Literatur:

G. v. Schanz, Art. „Arbeitsnachweis“ im Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Aufl., Berlin 1911, I, S. 211 bis 221, wo reiche Literaturangaben gemacht sind. — Der Arbeitsnachweis in Deutschland. Herausg. vom Verband deutscher Arbeitsnachweise 1913ff. — Bulletin trimestriel de l'association internationale pour la lutte contre le chômage. Paris 1911ff. — O. Becker und E. Bernhard, Die gesetzliche Regelung der Arbeitsvermittlung in den wichtigsten Ländern der Erde. Berlin 1913. — P. Francke, Zur Geschichte des öffentlichen Arbeitsnachweises in Deutschland. Dissert. Halle 1913. — Gerh. Keßler, Die Arbeitsnachweise der Arbeitgeber. Leipzig 1911. — Zahnbrecher, Die Arbeitgebernachweise in Deutschland. Nürnberg 1914. — O. Mischalke, Die Arbeitsnachweise der Gewerkschaften im Deutschen Reiche. Berlin 1912. — Die neuere Entwicklung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmernachweise (Reichsarbeitsblatt 10 (1912), Nr. 11 u. 12). — K. Willecke, Die landwirtschaftliche Arbeitsvermittlung in Deutschland. Berlin 1912. — Denkschrift des deutsch-nationalen Handlungsgehilfenverbandes über die Neuformung des kaufmännischen Arbeitsnachweises. 1910. — Warming, Die Vereinheitlichung des kaufmännischen Arbeitsnachweises (Der Arbeitsnachweis in Deutschland 6, 1918, Nr. 4). — Wölbling, Der Arbeitsnachweis, Handbuch. Berlin 1918. — R. Freund, Ein deutsches Arbeitsnachweisgesetz. 1914. — Hildegard Sachs, Entwicklungstendenzen in der Arbeitsnachweisbewegung. Jena 1919. — Wölbling, Regelung der Arbeitsnachweise und der Berufsberatung in Preußen (Die gemeinnützige Rechtsauskunft 5 (1920), Nr. 4). — K. Kumpmann, Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung. Mit besonderer Rücksicht auf Arbeitsnachweis und Arbeitslosenversicherung im Deutschen Reich. Tübingen 1920. — Werner, Der Arbeitsnachweis (Staats- und Selbstverwaltung 1 (1920), Heft 2ff). — Schlotter, Die Selbstverwaltung der Arbeitsämter und die öffentliche Verwaltung im Entwurf des Arbeitsnachweisgesetzes (Reichsarbeitsblatt 2 (1920), S. 51). — M. Ehlert, Zum Benutzungszwang des öffentlichen Arbeitsnachweises (Soziale Praxis 29 (1920), S. 1260). — Schmölder, Die Verstaatlichung des Arbeitsmarktes. Berlin 1920. — Arbeitsnachweis und Zeitungsinserat (Der Arbeitsnachweis in Deutschland 6 (1919) Nr. 10). — Grauck, Die künftige Gestaltung des Arbeitsnachweises in Großberlin (Der Arbeitsnachweis in Deutschland 7, 1920, Nr. 16) — E. Bernhard, Zur neueren Entwicklung der Arbeitsnachweise und der Arbeitslosenfürsorge in England (Der Arbeitsnachweis in Deutschland 7, 1920, Nr. 7 u. 8).

Auf dem Arbeitsmarkt sollen sich diejenigen treffen, die Arbeit anbieten und die solcher bedürfen. Diesem Zweck dienen verschiedene Einrichtungen, die von den einfachsten Behelfen bis zu ausgedehnten Organisationen von großer Bedeutung sich entwickelt haben oder noch zu entwickeln im Begriffe stehen.

I.

Eines der primitivsten Mittel, die Beteiligten in Fühlung zu bringen, ist das, daß Arbeitnehmer sich an öffentlichen Plätzen aufstellen, was heute noch bei französischen Maurern vorkommen soll. Auch die Gesindemärkte in manchen Gegenden Frankreichs gehören hierher: sie führen an einem bestimmten Tag und bestimmten Ort Landwirte und Dienstboten zusammen und erleichtern ersteren dadurch die Anwerbung, letzteren die Erlangung einer Stelle.

In der Industrie und dem Gewerbe war früher sehr üblich das persönliche Nachfragen nach Arbeit seitens der Arbeiter, das sog. Umschauen. Dieser Modus kostete aber viel Zeit und Mühe, wirkte auch leicht lohndrückend und demütigend, führte manchmal zu Vagabondage, bei den Arbeiterinnen zur Prostitution.

Mit der fortschreitenden Ausdehnung der Presse lag es nahe, auch dieser sich zu bedienen, und in der Tat spielt das Inserat bei gewissen Kategorien persönlicher Dienste und bei Berufen mit größerer Berufsbildung noch heute eine große Rolle. In Wien brachten am Palmsonntag 1909 19 Tagesblätter 3690 Stellenangebote und 1504 Gesuche. So erfolgreich oft dieser Weg ist, so ist er doch zumal heute ziemlich kostspielig und für den, der die Angebote zu sichten hat, umständlich.

Eine verwandte Einrichtung ist die Vermittlung durch die Post. Sie hat sich seit 1892 in Luxemburg eingebürgert. Arbeitgeber und Arbeitnehmer melden auf einer Postkarte Angebot und Nachfrage, die Post stellt daraufhin Listen zusammen und veröffentlicht sie. Da es sich um ein kleines Gebiet handelt, wird in kürzester Frist und ohne eigene Zuweisung Angebot und Nachfrage zusammengeführt.

Es liegt nahe, daß sich dieses Zweigs auch der Erwerbssinn bemächtigte, um darauf einen eigenen Beruf zu gründen. Schon im 16. Jahrhundert begegnet uns in den größeren Städten die gewerbsmäßige Stellenvermittlung; sie erweiterte sich im Laufe der Zeit erheblich. Besonders städtische Dienstboten und gewisse Berufe, wie Gast- und Schankwirtschaft, Bühnenangehörige usw. fielen in ihr Bereich. Es läßt sich nicht leugnen, daß die Leiter oft große Erfahrungen haben, ausgedehnte persönliche Kenntnisse besitzen und infolgedessen ausgezeichnet zu individualisieren verstehen. Doch auch viele Ausartungen wurden beobachtet; die Vermittlung war teuer und zu sehr vom Gewinnstreben beherrscht. Die Gesetzgebung in Deutschland sah sich, ähnlich wie in andern Ländern, namentlich Frankreich[1]), genötigt, immer schärfer gegen die gewerbsmäßige Stellenvermittlung vorzugehen. Es geschah dies durch die deutschen Reichsgesetze vom 1. Juli 1883, 1. Oktober 1900, 2. Juni 1902 und 2. Juni 1910. Der Geschäftszweig wurde dem Konzessionszwang unterworfen, und die Konzession ist zu versagen, nicht nur, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Nachsuchenden in bezug auf den beabsichtigten Gewerbebetrieb dartun, sondern auch wenn ein Bedürfnis nach neuen Stellenvermittlern nicht besteht, was anzunehmen ist, wenn ein öffentlicher Arbeitsnachweis in ausreichendem Umfange vorhanden ist. Um ferner der Ausbeutung der Stellensuchenden entgegenzutreten, hat man einerseits behördliche Taxen eingeführt, die sichtbar auszuhängen sind, andererseits den Vermittlern verboten, Wirtschaften, gewerbsmäßige Vermittlung von Wohn- und Schlafstellen, Handel mit Kleidungs-, Genuß- oder Verzehrungsgegenständen, Lotterielosen, das Pfandleihe-, Geldwechsler- oder Barbiergewerbe zu betreiben oder betreiben zu lassen. Solche Geschäfte waren besonders häufig bei den Heuerbasen, welche den zurückgekehrten Matrosen keine Stellen vermittelten, bis diese ihren heimgebrachten Verdienst bei ihnen ausgegeben hatten. Damit war der weiteren Ausdehnung der gewerbsmäßigen Stellenvermittlungen vorgebaut und der allmähliche Rückgang in die Wege geleitet.

Viele Berufe haben aber überhaupt von der gewerbsmäßigen Stellenvermittlung sich ferne gehalten und den Arbeitsmarkt für ihren Zweig selbst organisiert. Es entstanden so die Berufs- oder Facharbeitsnachweise der Arbeiter und Arbeitgeber.

Bereits in der Zeit des Zunftwesens haben die Handwerksgesellen eine den damaligen Verhältnissen entsprechende Einrichtung geschaffen; in ihren Herbergen gaben sie über die freien Stellen den Zuwandernden Bescheid; diese erhielten daselbst auch Obdach, und wenn kein Bedarf nach Gesellen bestand, das Geschenk. Als seit dem 16. Jahrhundert das Institut immer mehr der Arbeitsscheu und Trunksucht Vorschub leistete und das Auftreiben (Boykottieren) mißliebiger Meister epidemisch machte, entzog eine Reichspolizeiordnung von 1530 den Gesellen das Recht, den Wanderern Arbeit zu besorgen und sprach dasselbe dem jüngsten Meister, dem sog. Zunftwart zu. Ein Wiederaufleben dieser Einrichtung ist in der modernen Zeit in dem sog. Innungsarbeitsnachweise zu sehen. Seit 1881 ist den Innungen der Nachweis von Gesellenarbeit und die Fürsorge für das Herbergswesen als Pflichtaufgabe gestellt; seit 1897 ist auch die Mitwirkung von Gesellenausschüssen vorgeschrieben. Eine große Bedeutung kommt im allgemeinen den zersplitterten Innungsnachweisen nicht zu; etwas besser liegen die Dinge, wo Innungsverbände bestehen, wie bei den Bäckern, auch bei den Zimmermalern, Fleischern, Barbieren hat er sich verhältnismäßig gut entwickelt. Bei kleinen Innungsnachweisen ist die Handhabung zuweilen etwas primitiv;

[1]) Vgl. das französische Gesetz vom 14. März 1904.

der sog. Sprechmeister findet sich oft erst in den Abendstunden in der Herberge ein; lieber daß die Gesellen den ganzen Tag warten, wandern sie oft weiter. Ist die Vermittlung dem Herbergswirt übertragen, so ist die Sache vollends bedenklich. Als manche Innungen Verbandsbücher einführten, erregte das großen Widerspruch bei den Sozialdemokraten, weil sie darin einen Versuch erblickten, ihnen das Unterkommen zu erschweren.

Zeigen sich schon hier Ansätze, den Arbeitsnachweis zu Nebenzwecken zu benützen, so wurde dies noch offenbarer in der Industrie. Sobald die Arbeiter sich hier organisierten, waren sie auch bemüht, den Arbeitsnachweis an sich zu ziehen, um dadurch möglichst ihre Mitglieder in die freien Stellen zu bringen, ihre Unterstützungskassen zu entlasten und mißliebige Arbeitgeber mit dem Damoklesschwert der Arbeitersperre sich gefügig zu machen. In England gelang dies den Gewerkvereinen lange Zeit am meisten; in Deutschland war dies weniger der Fall, in ziemlich ausgedehntem Maße dagegen fiel den Handlungsgehilfen die Stellenvermittlung zu, ohne darin von den Prinzipalen bekämpft zu werden.

Als die Arbeitgeber der Großindustrie sich aber bewußt wurden, welche Gefahr die Beherrschung des Arbeitsmarktes seitens organisierter Arbeiter ihnen brachte, säumten sie nicht, sich energisch zu wehren. Sie wollten sich die Möglichkeit verschaffen, kontraktbrüchige und unruhige Arbeiter auszuschalten und zu verhindern, daß streikende Arbeiter bei andern Arbeitgebern eingestellt würden. Der Anstoß zu dieser Bewegung ging von Hamburg aus, wo der Verband der Eisenindustriellen 1889 einen Arbeitsnachweis in Form eines Kontrollbureaus einführte. Mit der Zunahme der Arbeitgeberverbände faßten auch ihre Arbeitsnachweise immer festere Wurzel, namentlich 1903 nach dem Krimmitschauer Streik. Im Bergbau, in der Metall- und Textilindustrie, im Verkehrs- und Baugewerbe beherrschten sie das Feld. Man sprach von einem Berliner und einem Hamburger System; nach ersterem durften die Arbeitgeber unmittelbar Arbeitsuchende anstellen, doch mußten letztere vorher oder nachher einen Nachweisschein erheben, der ausgestellt wurde, wenn der Arbeiter Ort und Dauer seiner bisherigen Tätigkeit genügend dartun konnte. Arbeitsscheue, Trunkenbolde, Streikende ließen sich so ausscheiden. Strenger war das verbreitetere Hamburger System: die Mitglieder durften nur Arbeiter einstellen, welche der Arbeitsnachweis ihnen zuteilte. Um die Mitglieder gut bedienen zu können, mußten diese sehr eingehende Angaben über die Art und das Alter der verlangten Arbeiter machen; die Arbeitsuchenden hatten sich über ihre Kranken- und Invalidenversicherung auszuweisen, den letzten Entlassungsschein und Zeugnisse vorzulegen, Minderjährige ihr Arbeitsbuch. Über jeden sich meldenden Arbeiter wurde fortlaufend eine Personalkarte geführt, die Namen, Geburtsort und Geburtsdatum, sowie die Firmen ersehen ließ, bei denen er beschäftigt war und wann. Man konnte sich also rasch über den Betreffenden orientieren, gegebenenfalls auch noch Erkundigungen einziehen. Bei der Zuweisung war nicht die Reihenfolge der Anmeldung, sondern in erster Linie die Geeignetheit maßgebend, unter mehreren Geeigneten wurde aber der Verheiratete, und unter diesen der am längsten Gemeldete berücksichtigt. Die Tüchtigsten hatten also die besten Aussichten. Die Arbeitgebernachweise hatten das Verdienst, das leidige Umschauen eingeschränkt und Angebot und Nachfrage auf ihrem Gebiete vereinigt zu haben; die Leitung war sehr fachkundig, den besonderen Bedürfnissen, die sich oft außerordentlich differenzierten, wußten sie gerecht zu werden; man kam mit wenigen technischen Beamten aus, da man es nur mit je einer Industrie zu tun. Immerhin wurden auch von mancher Seite ihre Vorzüge bestritten. Daß sie Angriffen und Mißtrauen ausgesetzt waren, liegt auf der Hand; doch war es vor dem Krieg gelungen, diese sehr abzuschwächen; seitens der Arbeitgeber wurde unparteiische Handhabung versprochen, sogar paritätisch ausgestaltete Beschwerdeausschüsse und die zeitliche Beschränkung der verhängten Sperre gegen einzelne, z. B. kontraktbrüchige Arbeiter zugestanden.

Damit war eine Art Überleitung zu den sog. paritätischen Facharbeitsnachweisen im Gange, wie sie in einer Reihe von Gewerbezweigen bereits Platz gegriffen hatten, so zuerst bei den Brauern in Berlin und bei den Buchdruckern; eine Kommission aus gleichviel Arbeitgebern und Arbeitnehmern hatte über eine möglichst neutrale Verwaltung zu wachen. Ihre Zahl wuchs, als die Arbeitstarifverträge sich ausdehnten, da sie nun auch dazu dienen sollten, die vereinbarten Arbeitsbedingungen zu kontrollieren. Aber die zuweilen versuchte Bevorzugung der Vereinigungen,

die den Tarifvertrag abgeschlossen hatten, mit Ausschließung oder Zurückstellung anderer Arbeiter hat naturgemäß auch ihnen den Vorwurf der Parteilichkeit nicht erspart. Auch der bei ihnen vorgekommene starre Nummernzwang wurde beanstandet.

Mit den genannten Einrichtungen konnte die Organisation des Arbeitsmarktes nicht ihr Ende finden. Zu ihnen ist noch der allgemeine öffentliche Arbeitsnachweis hinzugetreten. Es ist eine markante Erscheinung, wie hier sich ungemein rasch eine neue gemeinwirtschaftliche Aufgabe herausbildete. In Deutschland sind diese öffentlichen Arbeitsnachweise von gemeinnützigen Vereinen mit gemeindlicher Unterstützung oder von den Gemeinden selbst errichtet worden. Der erste geht bis ins Jahr 1864 zurück, in den Jahren 1890—93 entstanden weitere, aber diese hatten noch nicht die rechte Methode gefunden; sie waren polizeilich im Nebenamt verwaltet und sollten und wurden auch nur von notleidenden Arbeitern in Anspruch genommen. Im Jahre 1893 regte der Vorsitzende des Stuttgarter Gewerbegerichts Regr. Lautenschläger eine neue Gestaltung an; er verlangte, daß der Zusammenhang mit der Armenpflege gelöst, eine neutrale, unparteiische Leitung gewährleistet und deshalb Arbeiter und Arbeitgeber mit der Überwachung betraut, die Kosten von den Gemeinden getragen werden. Die Sache kam nun rasch in Fluß; es bildeten sich auch bald Verbände, um den Ausgleich in größeren geographischen Bezirken wirksamer zu erreichen. In Süddeutschland schritt man in den 1890er Jahren zu einem systematischen Ausbau eines vollständigen Netzes von Arbeitsnachweisen. In Bayern wurden auch noch 1898 die verschiedenen Arbeitsämter in jedem der 8 Regierungsbezirke an eine Zentrale angeschlossen, welche, soweit der Ausgleich lokal nicht möglich ist, diesen unter sich und vielfach auch in den angrenzenden Gebieten durch Austausch von Vakanzenlisten, immer mehr aber telephonisch versuchen[2]).

Im allgemeinen hat sich bei den öffentlichen allgemeinen Arbeitsnachweisen der Grundsatz durchgesetzt, die Stellen nach der Reihenfolge der Anmeldungen zuzuweisen, jedoch unter Rücksichtnahme auf die Tauglichkeit für die betreffende Stelle, auch unter Bevorzugung der Ortsansässigen, Verheirateten und Familienväter. Anfänglich ging man aber ganz der Reihe nach. Das entsprach den Wünschen der Gewerkschaften, weil sie dadurch sich unter allen Umständen gegen Disziplinierung durch die Arbeitgeber geschützt hielten, hatte weiterhin den Vorteil, daß auch die älteren und etwas weniger tüchtigen Arbeiter mit unterkamen, mußte aber oft dazu führen, daß die Unternehmer oft wenig zufrieden waren. Man kam dann aber davon ziemlich ab, und auch die freien Gewerkschaften bestanden seit 1912 nicht mehr darauf. Die öffentlichen Arbeitsnachweise waren anfänglich in großer Verlegenheit, wie sie sich Streiks gegenüber verhalten sollten. Vermittelten sie bei Streiks weiter, so beschuldigten die Arbeiter sie, daß sie Streikarbeit förderten. Stellten sie die Vermittlung ein, so waren die Arbeitgeber ungehalten. Nach verschiedenen Versuchen, diesen Interessenkonflikt zu überwinden, kam man schließlich zu dem Ausweg, daß das Arbeitsamt bei Streik oder Aussperrung seine Tätigkeit nicht einstellt, aber bei der Vermittlung darauf aufmerksam macht, daß in dem betreffenden Arbeitszweig oder bei dem betreffenden Unternehmer Streik oder Sperre besteht (sog. Publikationssystem). Die Arbeitgeber gaben zu, daß dieser Modus praktisch sei, weil sonst Arbeiter, die in Unkenntnis einträten, kurz nach Eintritt doch wieder fortgingen; aber sie meinten, es müsse ihnen auch mitgeteilt werden, ob die ihnen zugehenden Arbeiter ausgesperrte oder streikende seien. Merkwürdig und wohl als ein Zeichen des starken Einflusses der Arbeiter ist es anzusehen, wenn neuerdings in dem Tarifvertrag der Berliner Metallindustrie wieder der Grundsatz aufgestellt ist, daß während der Zeit der Kämpfe der Arbeitsnachweis seine Tätigkeit einstellen müsse.

Die öffentlichen Arbeitsnachweise haben meist das Prinzip der Gebührenfreiheit, was in Verbindung mit staatlich gewährten Vergünstigungen im Telephonverkehr und Ermäßigungen im Eisenbahnverkehr, wie sie zuerst in Süddeutschland üblich geworden sind, eine große werbende Kraft in sich schloß. Auch wußten sich manche nützlich zu machen, indem sie noch andere soziale Einrichtungen sich angliederten, so namentlich den Wohnungsnachweis für Arbeiter, Kostkindervermittlung, Rechtsauskunftsstellen, Schreibstuben für stellenlose Kaufleute. Sehr häufig

---

[2]) Im Jahre 1898 entstand auch ein Verband deutscher Arbeitsnachweise, von dem eine Zeitschrift „Der Arbeitsmarkt“ vom 1. Oktober 1913 ab unter dem Titel „Der Arbeitsnachweis in Deutschland“ herausgegeben wird.

hat man auch Warteräume geschaffen, in denen sich die Arbeitsuchenden aufhalten und gegebenenfalls mit nachfragenden Arbeitgebern gleich verhandeln können. Des wegen der Verknüpfung mit der Berufsfrage und des Hereinspielens des Gegensatzes von Industrie und Handwerk schwierigen Arbeitsnachweises von Lehrlingen haben einzelne, besonders süddeutsche Arbeitsämter sich ebenfalls anzunehmen versucht.

In die eigentliche Großindustrie vermochte aber zunächst der öffentliche Arbeitsnachweis in Deutschland nicht einzudringen; immerhin war es ihm gelungen, neben den ungelernten Arbeitern, Dienstboten, Putzfrauen auch gelernte Arbeiter, jedoch außerhalb der Großindustrie, und landwirtschaftliche Arbeiter in erheblichem Maße zu vermitteln. Man verstand sich allmählich darauf, besser zu individualisieren. Eine gewisse Abneigung in den Unternehmerkreisen blieb aber vorhanden, sie fürchteten, nicht entsprechend bedient zu werden, teils wegen des Prinzips der Reihenfolge, teils wegen der Rücksicht auf die Armenpflege, welche den einheimischen Arbeiter den auswärtigen vorziehen ließ; sie fürchteten auch, daß, wenn die Arbeiter die Mehrheit in den Gemeindevertretungen erhalten, die Unparteilichkeit nicht gewahrt bleibe. Umgekehrt waren die Arbeiter gegen die bürgerlichen Mehrheiten mißtrauisch. Es ergab sich aber allmählich eine Annäherung. Eine Reihe Innungen — andere freilich lehnten ebenso energisch ab — entschloß sich, zum Teil auch im Interesse der Kostenersparnis, ihren Arbeitsnachweis, manchmal auch die Verabreichung des Geschenks, dem Arbeitsamt zu übertragen, so in München, Berlin, Köln, Stuttgart. Bei großen Gewerbszweigen wurde ihnen zuweilen ein eigener fachkundiger Leiter und eine eigene paritätische Überwachungskommission eingeräumt. Auch eine Reihe von Landwirtschaftskammern hat es für zweckmäßig befunden, ihren Arbeitsnachweis einem öffentlichen anzugliedern[3]). Industrielle Unternehmerverbände fingen an, auch der öffentlichen Arbeitsnachweise sich zu bedienen. Die Gewerkschaften wiederum, früher den öffentlichen Arbeitsnachweisen abgeneigt — 1896 lehnte der 2. Gewerkschaftskongreß auch nur „jede Erwägung der Möglichkeit einer gemeinsam geführten Arbeitsvermittlung“ grundsätzlich ab —, wurden schließlich schon 1899 entgegenkommender und, wie die Resolution des 8. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands vom Juli 1911 zu Dresden zeigt, ihre Befürworter, nachdem sie die geringe Bedeutung ihres eigenen Nachweises und ihre Ohnmacht gegenüber den Arbeitgebernachweisen erkannt hatten.

Etwas abseits von der großen Bewegung stehen die zahlenmäßig nicht bedeutsamen, aber sehr heilsamen charitativen Arbeitsnachweise. Es gibt Stellenlose, welche nur unvollkommen ausgebildet oder schwach begabt, unfallverletzt, invalide, rekonvaleszent sind, andere kommen aus Gefängnissen. Solche Kategorien finden schwer Arbeit, und es bedarf besonderer individueller Bemühungen, um sie entsprechend unterzubringen. Die zahlreichen Kriegsverletzten haben das gleiche Problem gestellt. Wieder andere, wie Mädchen in ihnen fremden Orten, haben einen besonderen Schutz nötig. Es gibt zahlreiche Vereine und Organisationen, die sich auf diesem Felde betätigen. Auch die Nachweise der Arbeiterkolonien und Wanderarbeitsstätten können zum Teil zur Gruppe der charitativen Nachweise gerechnet werden. In Baden hat man frühzeitig ihren Anschluß an die öffentlichen Nachweise erreicht, indem man sie zu deren Filialen machte, auch in Württemberg hat man in dieser Richtung gute Erfolge erzielt. Ein preußisches Gesetz vom 29. Juni 1907 sieht die Verbindung der Wanderarbeitsstätten mit der Arbeitsvermittlung und einen staatlichen Kostenzuschuß vor.

II.

Ein lebhaftes Schaffen und Ringen machte sich, wie Vorstehendes zeigt, vor dem Kriege geltend, um die Organisation des Arbeitsmarktes zu bessern. Die größten Erfolge konnten die Arbeitsnachweise der Großindustrie und die öffentlichen Arbeitsnachweise verzeichnen. Der Krieg und die Revolution gaben der Entwicklung neue Impulse.

Die mit Ausbruch des Krieges zunächst für einige Zeit entstandene Arbeitslosigkeit führte sofort dazu, daß schon Anfang August 1914 im Reichsamt des Innern die Reichszentrale der Arbeits-

[3]) Hinsichtlich des von den Großlandwirten organisierten Bezugs von Arbeitern aus dem Osten verweise ich auf die Literaturangabe.

nachweise geschaffen wurde, die aber selbst an der Besetzung von Stellen sich nicht beteiligte. Die Arbeitsnachweise hatten nur zweimal wöchentlich die Zahl der nicht erledigten Arbeitsgesuche und offenen Stellen mit genauer Angabe der Berufsart an das Kaiserliche statistische Amt zu melden, das daraus den „Arbeitsmarktanzeiger" zusammenstellte und seit dem 14. August 1914 regelmäßig veröffentlichte. Sein Nutzen war schon durch das naturgemäß verspätete Erscheinen nicht groß, der Anzeiger wurde mit dem 31. Dez. 1918 eingestellt. Mehr Erfolg hatten die in den letzten Monaten des Jahres 1914 und im Jahr 1915 in Gang gebrachten „Zentralauskunftsstellen", um in größerem Umkreise einen Ausgleich zwischen sämtlichen nicht gewerbsmäßigen Arbeitsnachweisen, meist telephonisch, herbeizuführen. In Bayern wurden die Hauptverbandsämter der acht Regierungsbezirke, in Württemberg, Baden, Elsaß-Lothringen die öffentlichen Arbeitsnachweise der Hauptstädte damit betraut, sonst andere dazu passende[4]). Diese selbst, deren Netz in Norddeutschland bisher trotz der Ministerialerlasse von 1893, 1898, 1902 noch ziemlich lückenhaft geblieben war, erfuhren bald eine wesentliche Vermehrung auf Grund der Bundesratsverordnung vom 14. Juni 1916, worin die Landeszentralbehörden das Recht erhielten, auch widerstrebende Gemeinden und Gemeindeverbände zur Errichtung öffentlicher unparteischer Arbeitsnachweise anzuhalten und Errichtung und Betrieb näher zu regeln. Das hatte zur Folge, daß wohl alle Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern öffentliche Arbeitsnachweise erhielten. Die in Norddeutschland häufigen Vereinsarbeitsnachweise, schon bisher in der Regel von den Gemeinden unterstützt, gingen größtenteils ganz in den Gemeindebetrieb über, durch die Verordnung des Reichsamts für die wirtschaftliche Demobilmachung vom 9. Dezember 1918 wurden die schon bisher bestehenden Befugnisse zusammengefaßt und noch etwas erweitert, namentlich durften nun die Gemeinden auch verpflichtet werden, Einrichtungen für eine allgemein gemeinnützige Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung, insonderheit in Verbindung mit öffentlichen unparteischen Arbeitsnachweisen zu schaffen. Die gewerblichen Arbeitsnachweise waren infolge der Einberufungen im Kriege zum Teil eingegangen, andere hatten sich vereinigt. In Bayern wurden durch Bekanntmachung des Staatskommissars für Demobilmachung vom 29. November 1918 und eine Ergänzung des Ministeriums für soziale Fürsorge vom 30. November 1918 die gewerblichen Arbeitsnachweise gänzlich aufgehoben und alle anderen an die öffentlichen Arbeitsnachweise angegliedert. Aber auch bei den Arbeitsnachweisen der Industrie trat eine Änderung ein. In der Vereinbarung, die die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften am 15. Nov. 1918 geschlossen hatten, wurde auch eine gemeinsame Regelung und paritätische Verwaltung des Arbeitsnachweises ausgemacht. Manche paritätische Facharbeitsnachweise, die sich in großer Zahl gebildet hatten, schlossen sich nun an die öffentlichen Arbeitsnachweise als Fachabteilungen an. Nachdem eine Verordnung vom 12. September 1919 in Preußen für jeden Stadt- und Landkreis einen öffentlichen Arbeitsnachweis mit Provinzialämtern an der Spitze vorgeschrieben hatte, nahm sich das Reich selbst der weiteren einheitlichen Regelung an. Innerhalb des Reichsarbeitsministeriums wurde am 15. Januar 1920 ein Reichsamt für Arbeitsvermittlung ins Leben gerufen und sein Aufgabenkreis durch die Reichsverordnung vom 5. Mai 1920 bestimmt[5]).

Im Oktober 1920[6]) veröffentlichte das genannte Amt den Entwurf eines Arbeitsnachweisgesetzes. Danach muß für den Bezirk jeder unteren Verwaltungsbehörde ein Arbeitsnachweis errichtet werden. Doch kann die oberste Landesbehörde für mehrere derartige Bezirke einen gemeinsamen Arbeitsnachweis oder für einen Bezirk mehrere Arbeitsnachweise oder auch bloße Unterarbeitsnachweise (Abteilungen) gestatten. Der Arbeitsnachweis ist eine gemeindliche Einrichtung, wird deshalb auch von der Errichtungsgemeinde (Einzelgemeinde oder Gemeindeverband) verwaltet. Für jeden Arbeitsnachweis ist ein Verwaltungsausschuß zu bilden; er besteht aus dem Vorsitzenden, einem seiner Vertreter — beide dürfen ohne Zustimmung des Verwaltungsausschusses weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer sein und sollen vom Vorstand der Errichtungsgemeinde bestellt werden — und aus einer gleichen Zahl, mindestens je zwei, Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Der Verwaltungsausschuß stellt im Rahmen von Gesetz und Satzung die Grund-

---

[4]) Mit Ende des Krieges traten, wie in Württemberg und Sachsen, Landesarbeitsämter an ihre Stelle.
[5]) RGBl. S. 877; vgl. dazu Reichsarbeitsblatt 1 (1920), S. 42*f.
[6]) Reichsarbeitsblatt 1 (1920), S. 26f.

sätze für die Geschäftsführung auf, auch den Haushalt, entscheidet auf Beschwerden und legt die Vorschlagsliste vor, aus der die Geschäftsführer und Arbeitsvermittler von der Errichtungsgemeinde zu entnehmen sind. Bei Ablehnung ungeeigneter Bewerber seitens letzterer entscheidet die Gemeindeaufsichtsbehörde.

Für größere Bezirke (Länder, Provinzen) werden durch die oberste Landesbehörde Landesämter errichtet; sie sind die Aufsichts- und Beschwerdestellen gegenüber den Arbeitsnachweisen. Sie haben den Arbeitsmarkt zu beobachten und den Ausgleich von Ort zu Ort zu regeln. Soweit bei ihnen Fachabteilungen bestehen, liegt ihnen auch die Arbeitsvermittlung ob. Bei vielen Berufen ist ein Ausgleich nur in größeren Gebieten möglich, und deshalb die Angliederung von entsprechenden Fachabteilungen an die Landesämter angezeigt. Sie sind befugt und auf Anweisung des Reichsamts oder der obersten Reichsbehörde verpflichtet, ihre Tätigkeit auf die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung nach den erlassenen Bestimmungen zu erstrecken. Auch bei den Landesämtern ist ein paritätisch gestalteter Verwaltungsausschuß zu bilden; er besteht aus einem Vorsitzenden und einem Stellvertreter und einer gleichen Zahl, mindestens je drei, Vertreter der Errichtungsgemeinden, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer; die zwei letzten Gruppen werden gewählt, die übrigen, ebenso der Geschäftsführer von der obersten Landesbehörde bestellt.

Die oberste Aufsichts- und Beschwerdestelle ist das Reichsamt für Arbeitsvermittlung. Es hat den Ausgleich von Gebiet zu Gebiet zu regeln, die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung zu organisieren und zu überwachen, auch liegt ihm die Regelung der Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer und, soweit bei ihm Fachabteilungen bestehen, die Arbeitsvermittlung ob. Das Reichsamt hat einen Präsidenten und die erforderliche Anzahl von Mitgliedern, die der Reichspräsident ernennt. Dem Reichsamt ist ein Verwaltungsrat beigegeben, der aus 4 Vertretern öffentlicher Körperschaften (Gemeinden, Gemeindeverbänden, Länder), 4 Arbeitgebern, 4 Arbeitnehmern und höchstens 4 weiteren sachverständigen Personen besteht. Das Reichsamt hat regelmäßig Berichte über die Lage des Arbeitsmarktes, den Umfang der Arbeitslosigkeit, die Erfolge der Arbeitsvermittlung und Arbeitsbeschaffung, die Arbeitskämpfe und die Entwicklung des Tarifwesens im Reichsarbeitsblatt zu veröffentlichen.

Die Kosten sind zu je einem Drittel für die gemeindlichen Arbeitsnachweise von der Errichtungsgemeinde, für die Landesämter von dem entsprechenden Verwaltungsbezirke, für das Reichsamt vom Reiche aufzubringen. Die jeweiligen weiteren zwei Drittel sind von der Arbeitslosenversicherung zu tragen.

Sonst ist noch Folgendes wichtig: Fachabteilungen sind nach Bedarf bei den Arbeitsnachweisen einzurichten; für jede ist ein besonderer Fachausschuß (sachlicher Verwaltungsausschuß) zu bilden; er tritt in allen ausschließlich das Fach betreffenden Angelegenheiten an die Stelle des Verwaltungsausschusses; der Vorsitzende ist aber der gleiche. Die Arbeiten in einer Fachabteilung werden möglichst durch Angehörige oder Sachverständige des Faches ausgeführt. Eine Fachabteilung beim Landesamt darf für Bezirke, deren Arbeitsnachweis eine Abteilung für das gleiche Fach hat, nur im Ausgleichsverfahren eine unmittelbare Vermittlungstätigkeit ausüben, das gleiche gilt für eine Fachabteilung beim Reichsamt.

Im allgemeinen ist die Vermittlung unentgeltlich; eine Ausnahme ist möglich gegenüber Arbeitgebern, die Hausgehilfen und Landarbeiter vermittelt erhalten, die Gebühr darf höchstens $^2/_3$ der Kosten dieser Vermittlung tragen. Die Vermittlung soll unparteiisch und ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit zu einem Berufsverein erfolgen. Die Überweisung der Reihe nach ist abgelehnt, die Vermittlung soll vielmehr dahin wirken, daß jede freie Stelle durch möglichst geeignete Arbeitskräfte besetzt wird, dabei sind einerseits die besonderen Verhältnisse der freien Stelle, andererseits die berufliche und körperliche Eignung, sowie die persönlichen und Familienverhältnisse des Bewerbers zu berücksichtigen, soweit es die Lage des Arbeitsmarktes gestattet. Sind aber mehrere gleichgeeignete Arbeitskräfte vorhanden, dann ist die Stelle demjenigen zu vermitteln, der sich zuerst bei dem Arbeitsnachweis gemeldet hat. Der Arbeitsnachweis soll sich einer Einwirkung auf die Lohnhöhe enthalten. Eine Vermittlung aber, die erheblich gegen ortsübliche Mindestlöhne verstoßen würde, soll abgelehnt werden. Ebenso hat, soweit ein Tarifvertrag besteht, der Arbeitsnachweis die Vermittlung beteiligter Arbeitnehmer an beteiligte Arbeitgeber, sofern ihm diese

Beteiligung bekannt ist, zu solchen Bedingungen abzulehnen, die für den Arbeitnehmer ungünstiger sind als die tariflichen. Die Vermittlung von ausländischen Arbeitnehmern aus dem Auslande ist nur insoweit zulässig, als die Vermittlung geeigneter Inländer nicht möglich ist. Die Anwerbung und Vermittlung der ersteren kann vom Reichsamt ausschließlich besonderen Stellen nach von ihm aufgestellten Grundsätzen übertragen werden. Die Frage des Verhaltens bei Arbeitskämpfen ist ähnlich geregelt, wie es bisher üblich geworden war. Ist in einem Betriebe die Arbeit niedergelegt, so hat der Arbeitsvermittler die Arbeitsuchenden auf diese Tatsache hinzuweisen und eine Vermittlung für diesen Betrieb nur anzunehmen, soweit die Arbeitsuchenden sie trotzdem verlangen. Sind die Arbeitnehmer ausgesperrt, so sind sie nur an solche Arbeitgeber zu vermitteln, die auf die Tatsache der Aussperrung hingewiesen worden sind und die Vermittlung trotzdem verlangen. Die Arbeitgeber sollen, die wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitnehmer können den Ausbruch eines Ausstandes oder einer Sperre dem Arbeitsnachweis melden. Die Satzung kann wichtige Gründe aufstellen, aus denen der Verwaltungs- oder Fachausschuß bis zur Höchstdauer von der Benutzung des Arbeitsnachweises ausschließen kann.

Von großer Bedeutung ist die Stellung, die der Entwurf zu den anderweitigen Arbeitsnachweisen einnimmt. Die gewerbsmäßige Stellenvermittlung soll mit dem 31. Dezember 1930 aufhören; der Reichsarbeitsminister kann auch schon vorher für einzelne Berufe sie untersagen. Erteilung neuer Genehmigungen ist mit Inkrafttreten des Gesetzes untersagt. Der Gewerbebetrieb der bestehenden gewerblichen Stellenvermittler wird der Aufsicht der für den Betriebsort zuständigen Arbeitsnachweisämter unterstellt. Die Facharbeitsnachweise der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer gehen innerhalb zwei Jahren als Fachabteilungen auf die allgemeinen Arbeitsnachweise über. Die sonstigen bei Inkrafttreten dieses Gesetztes bestehenden nicht gewerbsmäßigen, namentlich charitativen Arbeitsnachweise, wie solche gemeinnütziger Vereine und Anstalten, Behörden und Schulen dürfen fortbestehen, aber nur als Unterarbeitsnachweise und mit der Pflicht, ihre Kosten selbständig zu tragen, sie sind also den öffentlichen Arbeitsnachweisen enge angeschlossen. Ihre Schließung kann durch das Landesamt nur wegen mangelnden Bedürfnisses oder bei wiederholter Übertretung der erlassenen Bestimmungen erfolgen. Die Beschwerde geht an das Reichsamt für Arbeitsvermittlung. Die Errichtung neuer solcher Arbeitsnachweise bedarf der Zustimmung des Landesamts; sie kann insbesondere wegen mangelnden Bedürfnisses versagt werden.

Wie ersichtlich, steht der Entwurf auf dem Standpunkt, dem öffentlichen paritätischen Arbeitsnachweis den Weg zum Monopol zu ebnen, wie es schon 1908 Dominicus vorgeschlagen hatte, ohne damals selbst bei dem Verband deutscher Arbeitsnachweise Zustimmung zu finden. Der Entwurf verbietet aber nicht, wie es die preußische Verordnung vom 12. September 1919 geplant, die Zeitungs- und Zeitschriftenanzeige, was auch kaum rätlich wäre und als eine zu weit gehende Beschränkung der wirtschaftlichen Freiheit empfunden würde. Für viele Berufe ist dieser Weg heute noch geschätzt. Ob der öffentliche Arbeitsnachweis ihn durch seine Leistungen unnötig machen kann, muß die Zukunft zeigen. Aber auch sonst ist, und zwar mit Recht, auf einen Benutzungszwang verzichtet. Ein solcher wäre unnatürlich und in der Kontrolle unerträglich. Der Ausbau ist namentlich am Anfang auch noch zu unvollkommen, als daß er allen Bedürfnissen sofort genügt. Selbst als Ziel ist er nicht ins Auge zu fassen. Der öffentliche Arbeitsnachweis, in weitgehendem Maße gegen die Konkurrenz geschützt, muß sich immer von neuem das Vertrauen der Bewerber erobern. Durch die beabsichtigte Konzentration wird der übergroßen Zersplitterung — in Berlin gibt es nach Kumpmann noch 234 nichtgewerbsmäßige und 371 gewerbsmäßige Arbeitsvermittlungsstellen — und dem Neben- und Gegeneinanderarbeiten der verschiedenen Arbeitsnachweise, sowie der Unübersichtlichkeit des Arbeitsmarktes entgegengetreten. Von der vorgeschlagenen Art der Organisation hofft man, daß sie genügenden Schutz gegen bureaukratische Nummernverwaltung in sich trage und weitgehende Individualisierung bei der Arbeitsvermittlung gewähre. In dem geschlossenen Ausbau soll vor allem die unentbehrliche Grundlage gewonnen werden für die geplante Arbeitslosenunterstützung und etwaige Notstandsmaßnahmen, wie ja auch England vor Einführung der Arbeitslosenversicherung daran ging, im Jahre 1909 das Land mit einem Netz von Arbeitsbörsen zu überziehen, nur daß diese dort eine

rein staatliche Einrichtung darstellen und erst seit 1916 ihnen örtliche Beiräte beigesellt sind. Verkennen läßt sich freilich nicht, daß mit dem Moment, in dem der Arbeitsnachweis und die Arbeitslosenversicherung in die, wenn man letztere will, unvermeidliche engste Verbindung zueinander zu treten haben, der Arbeitsnachweis seine reine Vertrauensstellung in etwas einbüßt, er wird eine Macht, die wichtige Entscheidungen über Annahme von Arbeit, unter Umständen von passender Arbeit, über Annahme solcher an einem anderen Ort zu treffen hat, wie übrigens ja auch schon das Aufgeben der Zuweisung nach der Reihenfolge dem subjektiven Ermessen und Können einen gewissen Spielraum gibt.

---

43. Abschnitt.

Arbeiterschutz: Der Achtstundentag, Frauen- und Kinderarbeit, Unfallverhütung.

Von Dr. phil. **Hans Köppe**,

ord. Professor der Nationalökonomie an der Universität Marburg a. d. L.

Quellenmaterialien:

Die einschlägigen deutschen und ausländischen Gesetze und Vollzugsvorschriften, abgedruckt u. a. im Reichsarbeitsblatt, in dem vom Internationalen Arbeitsamt in Basel herausgegebenen Bulletin und im Annuaire de la législation du travail des belgischen Office du travail. — Die Jahresberichte der Gewerbeaufsichtsbeamten (s. Reichsarbeitsblatt).

Literatur:

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. I, Art. „Arbeiterschutzgesetzgebung". — Art. „Arbeiterschutz" im Wörterbuch der Volkswirtschaft und im Österreichischen Staatswörterbuch. — Herkner, „Die Arbeiterfrage", 6. Aufl. 1916, Kap. X. — v. Zwiedineck - Südenhorst, „Arbeiterschutz und -Versicherung", 1905, und „Sozialpolitik", 1911, S. 244ff. — v. Wiese, „Einführung in die Sozialpolitik", 1910, S. 95ff. — Abbe, „Sozialpolitische Schriften". — Die Artikel über Arbeiterschutz in der „Sozialen Praxis". — Die Veröffentlichungen der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz und die Schriften der Gesellschaft für soziale Reform betr. Arbeiterschutz. — Die Kommentare zur Gewerbeordnung, besonders der von v. Landmann und Hoffmann. — Evert, „Handbuch des gewerblichen Arbeiterschutzes". 1897. — v. Zanten, „Der Arbeiterschutz in den europäischen Ländern". 1902. — v. Finkh, „Handbuch der sozialpolitischen Gesetzgebung". 1906. — Stier - Somlo, „Die neueste Entwicklung des deutschen Gewerbe- und Arbeiterschutzrechts". 1910. — Auch die nationalökonomischen Lehrbücher und Zeitschriften behandeln den Arbeiterschutz, besonders: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung.

Die Arbeiterschutzgesetzgebung will den Menschen im Arbeiter schützen gegen die mannigfachen Gefahren, die ihn bei und infolge der Ausübung seiner Berufstätigkeit bedrohen. Dieses staatliche Eingreifen ward, trotzdem es äußerlich betrachtet einen Eingriff in den „freien Arbeitsvertrag", dieses Grundprinzip der gegenwärtigen Arbeitsverfassung darstellt, aus zwiefachem Grunde unabweisbar. Erstens wurde durch die große Umwälzung in der Technik der gütererzeugenden Arbeit, in deren Mittelpunkte die Einführung der Dampfmaschine und die Vervollkommnung der technischen Arbeitsteilung stehen, sowohl das Arbeitsverhältnis als die auf ihm beruhende wirtschaftliche und soziale Lage des Arbeiters ebenfalls völlig revolutioniert. Im Großbetriebe, der dadurch die führende Rolle in der Volkswirtschaft erhielt, hat das Arbeitsverhältnis nicht mehr den individuellen, in persönlichen Beziehungen zum Arbeitgeber sich ausprägenden, sondern einen gesellschaftlichen Charakter. Denn er ist durchweg so organisiert, daß die technischen und ökonomischen Bedingungen der Arbeitsleistung teils für die gesamte Arbeiterschaft des Betriebes, teils für große Gruppen derselben einheitliche sind. Die Betriebsmittel, die Wohlfahrtseinrich-

tungen, die der Sicherheit, der Ordnung, der Disziplin dienenden Anordnungen, kurz alle Einrichtungen und Vorkehrungen, die den Gesamtapparat des Betriebes ausmachen und seinen ordnungsmäßigen Gang verbürgen, sind vom Geiste einheitlicher Organisation getragen. Die Arbeiter desselben Betriebes sind dadurch unter gleichartige Bedingungen und Verhältnisse der Arbeit gestellt. Insbesondere sind sie alle den gleichen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit, wenn auch in verschiedenem Grade ausgesetzt. Ihre schutzbedürftigen Interessen sind durch diesen Nivellierungsprozeß kollektive geworden. Dadurch wird ein einheitlicher gesetzlicher Schutz der Persönlichkeit eines jeden Arbeiters gegen die Gefahren seines Betriebes zugleich notwendig und möglich.

Diese Gefahren selbst sind mannigfache und große und folgen teils aus der besonderen Natur des Betriebes, teils aus dem Mißbrauch der Macht des Arbeitgebers. Die ersteren gehen von den Betriebseinrichtungen, Betriebsmitteln und der Betriebsweise aus, z. B. von den Maschinen, von giftigen Rohstoffen, von der starken Hitze in Eisengießereien, Glashütten usw. Die letzteren fallen zumeist unter den privatwirtschaftlichen Gesichtspunkt der Bedeutung des Lohnes als eines Hauptteiles der Produktionskosten, an deren möglichster Niedrighaltung der Arbeitgeber um der Erzielung möglichst hohen Gewinnes willen interessiert ist. Hierher gehören z. B. die Ausbeutung der Arbeitskraft durch übermäßig lange Arbeitszeit, die Ersparungen an hygienischen Vorkehrungen wie Ventilation oder Staubbindung, die Entlohnung in minderwertigen Sachgütern. Endlich gefährden den Arbeiter Maßnahmen einseitiger Arbeitgeberpolitik, wie die Eintragung geheimer, sein Fortkommen erschwerender Kennzeichen in sein Arbeitszeugnis. Je schärfer zufolge der Entfesselung des freien Wettbewerbes als herrschenden Wirtschaftsprinzips die Konkurrenz unter den Unternehmern wurde, um so rücksichtsloser und raubbauartiger ward die Arbeitskraft der Lohnarbeiter und damit ihre Persönlichkeit, von der jene ein integrierender Teil ist, ausgebeutet. Begünstigt wurde diese Verschlechterung durch die Stellung der damals herrschenden klassischen Freihandelslehre zum Arbeitsverhältnis. Zwar nicht von A. Smith, wohl aber von seinen Nachfolgern ward der Mensch im Arbeiter allzusehr übersehen, dieser vielmehr nur als lebendige Arbeitsmaschine vom einseitigen Gesichtspunkte der Erzeugung möglichst vieler und wertvoller Güter gewürdigt. In deren Aufhäufung sah man den „Volksreichtum“ schlechthin ohne Verständnis für die entscheidende Frage: wie der Ertrag der nationalen Arbeit unter die Mitwirkenden in der für die Volksgesamtheit förderlichsten Weise verteilt wird.

Der zweite Grund war die allgemeine Erfahrungstatsache, daß gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft, die dem Großbetriebe wie sein Schatten in alle Länder und Gewerbe folgt, weder der einzelne Arbeiter noch auch der einzelne Arbeitgeber Abhilfe zu schaffen vermag, daß aber auch die Koalition schon deshalb hier versagt, weil sie immer nur Teile der Arbeiterschaft erfaßt. So bleibt denn nur der Weg der Abhilfe durch die öffentliche Gewalt.

Die Folge der Hilflosigkeit der Arbeiter war eine fortgesetzte Verkümmerung ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lage bis zum Herabsinken in das tiefste wirtschaftliche und moralische Elend, von dem die Berichte über die amtlichen Untersuchungen zuerst in England, dem Ursprungslande der Großindustrie, dann in den übrigen industrialisierten Ländern überaus traurige Bilder entrollten. Dort griff daher auch der gesetzliche Arbeiterschutz zuerst ein, wenn auch unter dem heftigen Widerstande der Arbeitgeber nur zaghaft und zögernd. Er hieß ursprünglich „Fabrikgesetzgebung“, weil die Zustände in den Fabriken am ehesten die öffentliche Aufmerksamkeit erregten und daher in Angriff genommen wurden. Das erste englische Schutzgesetz von 1802 regelte die Arbeitszeit und einige andere Verhältnisse der Spinnereilehrlinge, deren tägliche Höchstarbeitszeit es auf 12 Stunden (!) festsetzte. Von der weiteren Gesetzgebung wurden je nach voraufgegangenen Untersuchungen immer nur einerseits die des Schutzes besonders bedürftigen Arbeiterkreise (Kinder, Frauen, junge Leute), andererseits diejenigen Gewerbe, in denen die Übelstände besonders stark oder augenfällig waren, erfaßt. Wirksam wurde sie aber erst seit der Einführung von Fabrikinspektoren, denen die Kontrolle der Durchführung obliegt (1833). Es folgten einander namentlich der Schutz der Kinder und Jugendlichen in der gesamten Textilindustrie (1833 und zugleich mit erstmaligem Schutz für Frauen 1844) und die Einführung des zehnstündigen Arbeitstages in derselben für alle weiblichen und jugendlichen Arbeiter, $^2/_3$ des ganzen Personals, wovon

indirekt auch die Arbeitszeit der Männer mitergriffen wurde (1847). Von 1842 ab wurden auch die als geradezu grauenhaft erwiesenen Arbeitsverhältnisse im Bergbau allmählich geregelt. Seit den sechziger Jahren wurde der Schutz auf die übrigen Gewerbe und Arbeiterarten ausgedehnt, 1878 und dann nochmals 1901 vereinheitlicht.

Auch in Deutschland ist der gesetzliche Arbeiterschutz das Ergebnis einer langjährigen, stufenweisen Entwicklung. Sie beginnt mit dem preußischen Regulativ vom 9. März 1839, das die Beschäftigung von Kindern unter 9 Jahren (!) in Fabriken und Bergwerken untersagte, die Arbeitszeit der Arbeiter unter 16 Jahren auf 10 Stunden beschränkte und deren Nacht-, Sonn-Festtagsarbeit verbot. Die preußische Gewerbeordnung von 1845 und ein Gesetz von 1853 erweiterten diesen Schutz durch Verbot der Beschäftigung von Kindern unter 12 Jahren, Festsetzung einer Höchstarbeitszeit von 6 Stunden für Personen unter 14 Jahren und Einführung der fakultativen Fabrikinspektion. Dazu kamen im Jahre 1849 das Truckverbot und der Ausschluß der Sonn- und Festtage von der Arbeitspflicht. Die norddeutsche, später Reichs-Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 übernahm diese Bestimmungen unter Ausdehnung auf die Bergarbeiter und führte die allgemeine Pflicht der Unternehmer ein, alle diejenigen Einrichtungen herzustellen und zu unterhalten, die mit Rücksicht auf die besondere Beschaffenheit des Betriebes und der Betriebsstätte zu tunlichster Sicherung gegen Gefahr für Leben und Gesundheit notwendig sind. Unter den vielen sie abändernden und ergänzenden Gesetzen ragen als Marksteine der Weiterbildung des Arbeiterschutzes hervor: die Novellen vom 17. Juli 1878 und namentlich die oft schlechthin „das Arbeiterschutzgesetz“ genannte vom 1. Juni 1891, ferner die vom 30. Juni 1900, 28. Dezember 1908 und 27. Dezember 1911. Nach der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Art. 7 Nr. 9) hat das Reich die Gesetzgebung über den Schutz der Arbeiter und Angestellten. Er gehört zur Zuständigkeit des Reichsarbeitsministeriums.

Neben der nationalen Entwicklung des Arbeiterschutzes geht die internationale einher. In Verfolg der von der Kaiserl. Botschaft vom 4. Februar 1890 gegebenen Anregung tagte vom 15. bis 29. März 1890 in Berlin eine internationale Arbeiterschutzkonferenz unter Vorsitz des Handelsministers v. Berlepsch, die eine Reihe von Gesichtspunkten für den Ausbau des Arbeiterschutzes in den beteiligten Ländern zusammenstellte. Wiederaufgenommen wurden diese Bestrebungen und zu einem erstmaligen praktischen Erfolge gebracht durch die Berner Arbeiterschutzkonvention vom 26. September 1906. Sie enthält das doppelte Verbot der Nachtarbeit von Frauen jeden Alters in Gewerbebetrieben mit mehr als 10 Arbeitern und der Erzeugung, Einführung und des Verkaufs von Phosphorzündhölzern. An beiden sind beteiligt: Deutschland, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande und die Schweiz; nur am ersteren: Österreich-Ungarn, Belgien, Spanien, Großbritannien, Portugal und Schweden. Die Nachtruhe muß mindestens elf aufeinanderfolgende Stunden betragen und die Zeit von 10 Uhr abends bis 5 Uhr früh einschließen. Bestimmte Ausnahmen sind für besondere Fälle und für Saisongewerbe zugelassen. Das Recht des Beitritts ist allen anderen Staaten offengehalten. Beide Übereinkommen können auf Kolonien und Schutzgebiete von deren Mutterstaaten erstreckt werden. Das erstere ist auf 12, das letztere auf 5 Jahre abgeschlossen mit stillschweigender Verlängerung von Jahr zu Jahr bei nicht erfolgender Kündigung. Der Weiterführung des internationalen Arbeiterschutzes dienen die Bestrebungen der im Jahre 1900 zu Paris gegründeten Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, deren deutsche Sektion die Gesellschaft für soziale Reform ist.

Neben der Gewerbeordnung sind an Reichsgesetzen hier noch zu nennen: das vom 30. März 1903 betreffend die Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben, ferner die beiden vom 15. Juni 1895 betr. die privatrechtlichen Verhältnisse der Binnenschiffahrt und der Flößerei (diese mit subsidiärer Geltung der G.O.) und die Seemannsordnung vom 2. Juni 1902. Was den Kreis der geschützten Personen anlangt, so fallen in den Bereich der G.O. alle „gewerblichen Arbeiter“ (Titel VII, Strafbestimmungen in Tit. X), insbesondere die Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamten, Werkmeister, Techniker und Fabrikarbeiter. Nicht hierher gehören also namentlich die land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter, das Gesinde und das Eisenbahnpersonal. Auf die Bergarbeiter finden nur die Vorschriften der G.O. über Sonntagsruhe, Truckverbot und Art der Lohnzahlung,

Schutz der weiblichen und jugendlichen Arbeiter, Gewerbeaufsicht und Koalitionsrecht, auf die Hausgewerbetreibenden diejenigen über Lohnbücher und Arbeitszettel, Truckverbot und Lohneinbehaltung bei Vertragsbruch Anwendung. Sonst gilt für die ersteren Landesrecht, speziell für Preußen das allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865 mit den Novellen vom 14. Juni 1892 und 14. Juli 1905. Vom Handelsgewerbe gehören hierher nur die in einem Handelsbetriebe in gewerblichen Arbeitsverhältnissen beschäftigten Arbeiter, doch umfassen die Bestimmungen der G.O. über die Sonntagsruhe das ganze Handelsgewerbe. Für die Handlungsgehilfen und Lehrlinge enthält das Handelsgesetzbuch wichtige Schlußbestimmungen (§§ 62, 63, 72—76). Für das Apothekenpersonal gelten die Landesapothekerordnungen. Das Kinderschutzgesetz umfaßt jede gewerbliche Beschäftigung von eigenen und fremden Kindern, auch soweit solche, wie in der Heimarbeit, nur innerhalb der Familie stattfindet. Endlich enthält das Hausarbeitsgesetz vom 20. Dezember 1911 wichtige Sonderschutzbestimmungen für „Hausarbeiter", nämlich für Werkstätten, in denen jemand ausschließlich zu seiner Familie gehörige Personen gewerblich beschäftigt oder Personen gewerbliche Arbeit verrichten, ohne von einem den Betrieb leitenden Arbeitgeber beschäftigt zu sein.

Was den sachlichen Geltungsbereich des Tit. VII anlangt, so umfaßt er zunächst die Fabriken, weil in ihnen das Schutzbedürfnis am größten ist. Ihnen wurden gleichgestellt in bezug auf wichtige, wenn auch verschieden zugemessene Teile des Arbeiterschutzes: alle Werkstätten mit regelmäßigem Motorbetrieb, Hüttenwerke, Zimmerplätze u. a. Bauhöfe, Werften, Ziegeleien und über Tage betriebenen Brüche und Gruben sowie die Werkstätten der Tabakindustrie. Die in der Natur der Betriebe liegenden Schwierigkeiten, die Fabrik begrifflich vom Handwerk abzugrenzen, sind großenteils dadurch hinfällig geworden, daß die Novelle von 1908 alle diejenigen Schutzvorschriften, welche bis dahin speziell für Arbeiter in Fabriken und fabrikmäßigen Betrieben galten, mit Ausnahme derjenigen über die Arbeitsordnung ausgedehnt hat auf die Arbeiter (nicht auch höheren Angestellten) in allen Gewerbebetrieben, die in der Regel mindestens 10 Arbeiter beschäftigen. Damit sind große Teile der im Handwerk beschäftigten Arbeiter dieses Schutzes teilhaftig geworden. Es handelt sich dabei hauptsächlich um den Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen. Die Verhältnisse der Gesellen und Gehilfen im Handwerk ordnet im übrigen ein besonderer Abschnitt. Für die Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter in offenen Verkaufsstellen sind durch die Novelle von 1900 besondere Schutzvorschriften eingefügt. Die Verhältnisse der höheren Angestellten sind ebenso wie die der Lehrlinge in Handwerk und Industrie in je einem besonderen Abschnitt geordnet. Für die Dauer des Krieges war durch Reichsgesetz vom 4. August 1914 die Außerkraftsetzung der Beschäftigungsbeschränkungen gewerblicher Arbeiter allgemein oder für bestimmte Bezirke oder Anlagearten durch den Reichskanzler, subsidiär durch die höhere Verwaltungsbehörde auf Antrag und für einzelne Betriebe zugelassen.

I.

Die Sonn- und Festtagsruhe ist, wie die Geschichte aller Kulturvölker beweist, ein allgemeines Menschheitsbedürfnis. Für die Arbeiter ist sie, zumal bei der Länge des Arbeitstages und der häufigen Über- und Nachtarbeit, zunächst zum Zwecke des notwendigen Kräfteersatzes, dann aber auch um der berechtigten Interessen und Bestrebungen willen geboten, die außerhalb seiner Berufsarbeit liegen, also der rein menschlichen: so die religiösen, staatsbürgerlichen, familiären, geselligen, sportlichen, Bildungsbestrebungen usw. Denn die Arbeit ist stets nur Mittel zum Zweck, der Mensch aber Selbstzweck. Er kann daher beanspruchen, daß er nicht in ihr aufzugehen braucht. Nach gleicher Richtung geht aber auch das Interesse des Arbeitgebers an leistungsfähigen und intelligenten Arbeitskräften und ebenso das Interesse der deutschen Industrie, angesichts des immer schärferen und schwierigeren Wettbewerbes auf den Weltmärkten durch überlegene Leistungen zu siegen. Dies zumal, da unsere Volkswirtschaft die enorm gewachsene Bevölkerung nur auf der verbreiterten Grundlage einer ausgedehnten Exportindustrie zu ernähren vermag. Anderseits bestehen berechtigte Bedürfnisse des Lebens, auch auf seiten der Arbeiter selbst, die auch und vielfach sogar gerade an Sonn- und Festtagen Befriedigung durch gewerbliche Arbeit heischen (Verkehrs-, Erholungs-, Nahrungsmittelgewerbe, Darbietungen der Erbauung,

Bildung usw.). Ferner kommen in Betracht die Gewerbe mit kontinuierlichem Feuer oder sonst nicht unterbrechbarem Betriebe, die Kampagne- und Saisonindustrien, die besonderen Bedürfnisse zu Festzeiten, in Kur- und Badeorten und ähnliche Verhältnisse. Die G.O. bestimmt daher zwar, daß Arbeiter zu Arbeiten an solchen Tagen nicht verpflichtet werden können, und verbietet allgemein die Sonn- und Festtagsarbeit für Fabrik- und fabrikmäßige Betriebe, läßt aber reichliche Ausnahmen sowohl für Gewerbe wie für einzelne Betriebe zu, über die teils der Bundesrat, teils die zentralen, höheren oder unteren Verwaltungsbehörden zu befinden haben. Sie selbst gestattet allgemeine Notarbeiten bei Betriebsstörungen sowie die laufenden Arbeiten der Bewachung, Reinigung, Instandhaltung usw. Anderseits dürfen die Landesgesetze die Sonn- und Festtagsarbeit noch mehr einschränken und kann das Verbot der Beschäftigung von Arbeitern an solchen Tagen durch (Kaiserl.) Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats noch weiter ausgedehnt werden. Für die Kriegsdauer wurden alle Sonntagsarbeiten für Kriegsbedarfs- und Volksernährungszwecke freigegeben als „Arbeiten, welche in Notfällen oder im öffentlichen Interesse unverzüglich vorgenommen werden müssen“ (G.O. § 105c). Im Handels- und Versicherungsgewerbe dürfen nach Verordnung der Reichsregierung vom 5. Februar 1919 Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter an Sonn- und Festtagen nicht beschäftigt werden. Für 6—10 solche Tage im Jahr kann eine Beschäftigung bis zu 8 Stunden gestattet werden.

Die Pflicht der Unternehmer, alle Einrichtungen herzustellen und zu unterhalten, die nach Beschaffenheit des Betriebes und der Werkstätte zum Schutz für Leben und Gesundheit notwendig sind, hat 1891 eine bedeutende Spezialisierung und Verschärfung erfahren. Sie ist zugleich erweitert worden durch die Verpflichtungen, die zur Sicherung gefahrlosen Betriebes nötigen Vorschriften über seine Ordnung und über das Verhalten der Arbeiter sowie die zur Aufrechterhaltung der guten Sitten und des Anstandes erforderlichen Einrichtungen und Vorschriften zu treffen, auch für Arbeiter unter 18 Jahren die nötigen besonderen Rücksichten auf deren Gesundheit und Sittlichkeit walten zu lassen. Ergänzend treten hinzu ein weitgehendes Verordnungsrecht des Bundesrats und der Landesbehörden hinsichtlich bestimmter Arten von Anlagen sowie ein polizeiliches Verfügungsrecht, das ihre Durchführung in den einzelnen Betrieben, nötigenfalls durch deren Schließung gewährleistet. Für die Bergarbeiter gelten in diesen Hinsichten die landesgesetzlichen Schutzvorschriften, für die Handelsangestellten analoge Vorschriften des Handelsgesetzbuchs, für die Hausarbeiter solche des Hausarbeitsgesetzes. Vorschriften zur Verhütung von Unfällen werden auch von den Vorständen der Unfallberufsgenossenschaften nach Maßgabe des Unfallversicherungsgesetzes unter Mitwirkung der Arbeiter erlassen. Sie betreffen gleichfalls die Einrichtungen der Betriebe und das Verhalten der Arbeiter.

Einen Maximal- oder Normalarbeitstag kennt die G.O. für erwachsene männliche Arbeiter nicht. Wohl aber sieht sie für alle gewerblichen Arbeiter den sogenannten „gesundheitlichen Höchstarbeitstag“, doch nur in fakultativer Gestalt vor, indem der Bundesrat (event. die Landeszentral- oder zuständige Polizeibehörde mittelst Verordnung, sonst die letztere für bestimmte einzelne Betriebe mittelst Verfügung) für solche Gewerbe, in denen durch übermäßige Dauer der täglichen Arbeitszeit die Gesundheit der Arbeiter gefährdet wird, Dauer, Beginn und Ende der zulässigen täglichen Arbeitszeit und der Pausen vorschreiben kann. Davon hat er für eine Reihe von Gewerben, wie Bäckereien und Konditoreien, Getreidemühlen, Gast- und Schankwirtschaften und für die Großeisenindustrie Gebrauch gemacht. Daneben schreibt das Gesetz für alle offenen Verkaufsstellen und dazu gehörigen Kontore und Lagerräume eine Mindestruhezeit von 10 Stunden, für größere Orte und Geschäfte von 11 Stunden, nach Beendigung der täglichen Arbeit und innerhalb der letzteren eine angemessene Mittagspause vor. Zu ihrer Sicherung dient der obligatorische Ladenschluß von 9 Uhr abends bis 5 Uhr früh, an dessen Stelle auf Antrag von mindestens $^{2}/_{3}$ der beteiligten Geschäftsinhaber für eine Gemeinde der Achtuhrladenschluß treten kann. In den preußischen Bergwerken darf an Stellen, wo die gewöhnliche Temperatur mehr als 28 Grad Celsius beträgt, die Arbeitszeit 6 Stunden nicht überschreiten. Über- und Nebenschichten sind hier verboten. Jeder Schicht muß eine mindestens achtstündige Ruhezeit voraufgehen. Die regelmäßige Arbeitszeit darf durch die Ein- und Ausfahrt nicht um mehr als eine halbe Stunde verlängert werden.

Ein gesetzlicher „Normalarbeitstag" für alle Arbeiter wurde, zunächst ohne Beschränkung auf eine feste Stundenzahl, vom wissenschaftlichen Sozialismus, bald aber auch und immer dringlicher von den sozialistischen Parteien aller Länder verlangt (Marx; Eisenacher Programm 1869). Diese Forderung verdichtete sich zu der des „Achtstundentages" (Erfurter Programm 1891), die auf dem Pariser internationalen Sozialistenkongreß 1889 zur gemeinsamen propagandistischen Forderung der Arbeiter aller Länder erklärt ward. Praktische Versuche in einzelnen Betrieben (Freese; Jenaer Zeißwerke) fielen durch Steigerung sowohl der Arbeitsleistung als des -verdienstes günstig aus. Aber erst die politische Umwälzung brachte seine allgemeine Einführung, zunächst durch Ankündigung im „Aufruf der Volksbeauftragten an das deutsche Volk" vom 12. November 1918, sodann als Bestandteil der Vereinbarung zwischen der organisierten deutschen Unternehmer- und Arbeiterschaft vom 15. November für alle Betriebe und ohne Verdienstschmälerung, endlich durch Verordnung des Reichsamts für wirtschaftliche Demobilmachung vom 23. November, ergänzt am 17. Dezember 1918. Die reichsgesetzliche Regelung steht bevor. Danach darf für die Arbeiter aller gewerblichen Betriebe, einschl. des Bergbaus, aller öffentlichen Betriebe und der gewerblichen Nebenbetriebe der Landwirtschaft, die regelmäßige tägliche Arbeitszeit ausschl. der Pausen, von Notarbeiten abgesehen, 8 Stunden nicht übersteigen. Die unvermeidlichen Ausnahmen in den Verkehrsgewerben bleiben Vereinbarungen der Betriebsleitungen und Arbeitnehmerverbände vorbehalten. In kontinuierlichen Betrieben dürfen im Schichtwechselinteresse Arbeiter über 16 Jahre innerhalb 3 Wochen einmal bis zu 16 Stunden hintereinander einschl. Pausen beschäftigt werden, wenn ihnen dafür zweimal je 24 Stunden Ruhe gewährt wird. Arbeiterinnen über 16 Jahre dürfen in mehrschichtigen Betrieben bis 10 Uhr abends beschäftigt werden, wenn eine Ruhepause von mindestens 16 Stunden folgt. Zugleich sind ihre Arbeitspausen näher geordnet. Abweichende Regelungen können erfolgen in kontinuierlichen und solchen Betrieben, deren unbeschränkte Aufrechterhaltung im öffentlichen Interesse liegt, auf Antrag des Arbeitgebers mit Zustimmung des Arbeiterausschusses und Genehmigung des Gewerbeinspektors. Weitergehende Ausnahmen kann letzterer auf Grund und nach Maßgabe bestehender Tarifverträge, können ferner im öffentlichen Interesse, besonders zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und zur Sicherstellung der Volksernährung, die Demobilmachungskommissare gestatten. Tarifvertragliche Abweichungen können grundsätzlich zugelassen werden. Beginn und Ende der Arbeitszeiten und Pausen werden mangels tariflicher Regelung durch Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeiterausschuß oder Arbeiterschaft festgelegt. Alle dieser Neuordnung nicht zuwiderlaufenden reichs- und landesgesetzlichen Arbeiterschutzvorschriften bestehen fort. Für die Bäckereien und Konditoreien gilt der Achtstundentag nebst dem Nachtarbeitsverbot (10 Uhr abends bis 6 Uhr früh) nach spezieller Regelung einer besonderen Verordnung gleichen Datums. Für die Landarbeiter hat die „Vorläufige Landarbeitsordnung" vom 24. Januar 1919 die tägliche Höchstarbeitszeit auf durchschnittlich 8, 10 und 11 Stunden in je 4 Monaten festgesetzt, einschl. der Wege vom und zum Hofe und im Sommer mit mindestens 2 Stunden Ruhepause. „Hausbesorgerinnen" dürfen, außer in Notfällen, nur ohne erhebliche Beeinträchtigung ihrer häuslichen Pflichten und nicht an den Tagen vor Weihnachten, Ostern und Pfingsten zur Arbeit verpflichtet werden. Endlich ist die Arbeitszeit aller Angestellten für die Zeit der wirtschaftlichen Demobilmachung auf 8 Stunden, unter näherer Regelung ihres Anfanges und Endes, der Pausen und der Ausnahmen, durch Verordnung vom 18. März 1919 festgesetzt.

II.

Die weiblichen Arbeiter bedürfen eines ganz besonderen Schutzes, weil sie den mit der gewerblichen Arbeit verbundenen Gefahren in erheblich höherem Grade ausgesetzt sind. Der weibliche Organismus ist an sich in vielen Hinsichten, z. B. gegen übermäßig langes Stehen und Sitzen, weniger widerstandsfähig. Dazu kommen besondere Zustände desselben, die in gewissen Zeiten eine stärkere Empfänglichkeit für gesundheitliche Schädigungen bedingen (Menstruation, Schwangerschaft usw.). Ferner ist für die Arbeiterinnen die Gefahr der Überanstrengung besonders groß, weil sie zumeist noch ein reichliches Maß häuslicher neben der beruflichen Arbeit zu ver-

richten haben. Weiter beruht vorzüglich auf der Gesundheit der Frauen als der Gebärerinnen die Hoffnung auf kräftige neue Generationen und insofern geradezu die Zukunft der Nation. Endlich ist ihre Organisationsfähigkeit aus mannigfachen Gründen viel geringer als die des Mannes, so daß die soziale Selbsthilfe bei ihr zumeist versagt. Besonders schädlich sind für sie gewisse Arten von Arbeit, wie Nachtarbeit, Arbeit unter Tage, in Betrieben mit starker Hitze. Eine mechanische Gleichbehandlung von Mann und Frau in der Berufsarbeit, wie sie als Konsequenz einer radikalen „Emanzipation" der Frau gefordert wird, wäre daher eine krasse Imparität. Anderseits würde ein allgemeines Verbot der gewerblichen Frauenarbeit wegen der damit verbundenen Verkürzung des Familieneinkommens nicht durchführbar sein ohne schwerste Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz der Arbeiterklasse, zumal da nach den Ermittlungen des Reichsamts des Innern Ursache der Fabrikarbeit der Frauen regelmäßig irgendeine Not ist, wie Krankheit, Arbeitsscheu oder Strafhaft des Mannes, böswillige Verlassung seiner Familie, übergroße Kinderzahl, zu niedrige Entlohnung der Männerarbeit usw. Diese Not und ihre Folgen würden enorm vergrößert werden, die Heimarbeit, die Inanspruchnahme der Armenpflege und das Konkubinat zunehmen, die Eheschließungen und die ehelichen Geburten dagegen abnehmen. Der gesetzliche Schutz beschränkt sich daher auf angemessene Verkürzung ihrer Arbeitszeit und Erzwingung der nötigen Rücksichtnahme auf ihre Gesundheit und Sittlichkeit während der Arbeit.

Arbeiterinnen dürfen nach der G.O. höchstens 10 Stunden täglich, an den Vorabenden der Sonn- und Festtage höchstens 8 Stunden und nicht nach 5 Uhr nachmittags, mit mindestens einstündiger, für „Hausbesorgerinnen" $1^1/_2$stündiger Mittagspause beschäftigt werden. Ihre Nachtruhe muß von 8 Uhr abends bis 6 Uhr früh währen. Vor und nach einer Niederkunft dürfen sie im ganzen während 8 Wochen nicht beschäftigt werden. Nach dieser müssen wenigstens 6 Wochen verflossen sein. Verboten ist ihre Beschäftigung in Kokereien und mit dem Transport von Baumaterialien, ferner unter Tage und mit gewissen Ausnahmen auch bei der Förderung über Tage. Zur Verhütung von Umgehungen darf ihnen Arbeit insoweit nicht mit nach Hause zur Verrichtung gegeben werden, als dadurch jener gesetzliche Rahmen der täglichen Arbeitszeit überschritten würde, und an Sonn- und Festtagen überhaupt nicht. Als Kontrolle dient der Zwang zur Anzeige jeder Beschäftigung von Arbeiterinnen an die Polizeibehörde und zum Aushang des Textes der Schutzvorschriften an der Arbeitsstelle. Der Bundesrat kann diesen Schutz auf andere als die zu I genannten Werkstätten, die weniger als 10 Arbeiter beschäftigen, und auf ebensolche Bauten ausdehnen.

Das Gesetz läßt, um diesen Schutz den Bedürfnissen des Lebens möglichst anzupassen, einerseits zahlreiche Ausnahmen, andererseits Verschärfungen zu, wobei dem Ausführungsrechte des Bundesrats ein breiter Spielraum eingeräumt ist. Namentlich kann er die Verwendung von Arbeiterinnen in gewissen Gewerben, die mit besonderen Gefahren für ihre Gesundheit oder Sittlichkeit verbunden sind, ganz verbieten oder nur bedingungsweise zulassen. Nach jenen beiden entgegengesetzten Richtungen hat er von diesem Rechte weitgehenden Gebrauch gemacht.

Der Schutz der jugendlichen Arbeiter beiderlei Geschlechts rechtfertigt sich ohne weiteres aus deren geringerer Widerstandsfähigkeit in den Entwicklungsjahren gegen Gefahren, die ihre Gesundheit und Moral bedrohen. Die G.O. unterscheidet die „jugendlichen Arbeiter" als ‚Kinder", die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, und „junge Leute zwischen 14 und 16 Jahren". Verboten ist die Beschäftigung von Kindern unter 13 Jahren schlechthin, von älteren nur, sofern sie, was in Bayern nicht der Fall ist, noch schulpflichtig sind. Für eine bestimmte Reihe von Gewerben verbietet sie das Kinderschutzgesetz, und zwar auch für eigene Kinder, mit dem Rechte des Bundesrats, diesen Kreis zu erweitern oder abzuändern. Soweit nach diesem Gesetze Kinderarbeit erlaubt ist, dürfen fremde Kinder unter 12 Jahren gar nicht, eigene unter 10 Jahren ebenfalls nicht, ältere nur in gewissen Grenzen, besonders nicht zwischen 8 Uhr abends und 8 Uhr früh beschäftigt werden. Dies gilt auch für das Handels- und das Verkehrsgewerbe und für Botendienste. Noch weitergehende Beschränkungen zieht es für den Gewerbebetrieb im Umherziehen, für öffentliche Schau- und Vorstellungen und für das Gast- und Schankwirtschaftsgewerbe. In letzterem dürfen Kinder unter 12 Jahren gar nicht und nachts auch ältere Kinder nicht beschäftigt werden, weder fremde noch eigene. Nach der G.O. ist die Arbeit Jugendlicher an Sonn- und Fest-

tagen sowie während seelsorgerischer Unterrichtsstunden verboten. Ausnahmen für kontinuierliche und unregelmäßige Betriebe kann der Bundesrat zulassen, der anderseits die gewerbliche Arbeit solcher Personen in gleichem Umfang wie die von Arbeiterinnen verbieten kann und davon Gebrauch gemacht hat. Sie bestimmt ferner, daß Kinder unter 14 Jahren, soweit überhaupt, höchstens 6 Stunden, 14—16jährige höchstens 10 Stunden täglich beschäftigt werden dürfen, beide Arten nicht vor 6 Uhr früh noch nach 8 Uhr abends. Die Mindestpausen betragen für die ersteren $^1/_2$ Stunde für die letzteren mittags eine, vor- und nachmittags je $^1/_2$ Stunde. Der Bundesrat kann sie abkürzen oder wegfallen lassen für Gewerbe, in denen ihre Natur oder die Rücksicht auf die Arbeiter es erwünscht erscheinen läßt. Verzeichnisse der beschäftigten Jugendlichen und ihrer Arbeitszeiten müssen an den Betriebsstellen aushängen. Die Beschränkung der Mitgabe von Arbeit nach Hause und die elfstündige Mindestruhezeit gelten auch für Jugendliche. Die Gewährung von Ausnahmen von diesen Vorschriften ist im wesentlichen wie bei der Beschäftigung von Arbeiterinnen zulässig. Die Verpflichtung der jugendlichen Arbeiter, auch Handlungsgehilfen und -lehrlinge, zum regelmäßigen Besuch der allgemeinen Fortbildungsschulen kann durch Kommunalstatut ausgesprochen werden. Die Arbeitgeber müssen die dafür nötige Zeit freigeben. Zur Verhütung von Kontraktbruch müssen minderjährige Arbeiter Arbeitsbücher haben, aus denen Zeit und Art ihrer Beschäftigung zu ersehen sind und die der Arbeitgeber verwahrt. Die Eintragung von Merkmalen ist auch hier verboten.

Nach dem Hausarbeitsgesetz kann, soweit sich in einzelnen Gewerbezweigen aus der Art der Beschäftigung Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit ergeben, auf Antrag des Gewerbeaufsichtsbeamten die Polizeibehörde durch Verfügung für einzelne Werkstätten anordnen, daß auf Gesundheit und Sittlichkeit der unter 18 Jahre alten Arbeiter und der Arbeiterinnen die erforderlichen besonderen Rücksichten genommen werden. Auch kann die Beschäftigung von Kindern an ein höheres Lebensalter gebunden oder ganz verboten, für Arbeiter unter 16 Jahren Arbeitszeit und -pausen vorgeschrieben, und die Sonn- und Feiertagsarbeit verboten werden. Der Bundesrat, sonst aber die Landeszentral- oder die zuständige Polizeibehörde kann die Verrichtung von Hausarbeit verbieten, die mit erheblichen Gefahren für Leben, Gesundheit, Sittlichkeit der Hausarbeiter oder für die öffentliche Gesundheit verbunden ist.

Das Lehrlingswesen ist in je einem besonderen Abschnitte allgemein und speziell für Handwerker, namentlich hinsichtlich des zur Vermeidung erheblicher Nachteile schriftlich abzufassenden Lehrvertrags und des behördlichen Einschreitens gegen die häufige „Lehrlingszüchterei" geregelt.

III.

Die Kontrolle über die Einhaltung der Schutzvorschriften ist nach englischem Vorbilde besonderen Organen, nämlich den Gewerbeaufsichtsbeantem und, soweit es sich um die Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften handelt, den Revisionsbeamten der letzteren übertragen. Die ersteren werden von den Landesregierungen ernannt und üben diese Aufsicht hauptberuflich aus. Dabei stehen ihnen alle Rechte der Ortspolizeibehörden, besonders der jederzeitigen Revision der Anlagen, sowie das Recht, ihre Anordnungen selbst mittelst polizeilicher Verfügung durchzusetzen, zu. Sie haben Jahresberichte über ihre Tätigkeit zu erstatten, die ganz oder auszugsweise dem Bundesrate und dem Reichstage vorzulegen sind und vom Reichsamt des Inneren zusammengestellt und veröffentlicht werden. Die Aufsicht über den Bergarbeiterschutz üben besondere Bergbehörden. Im Reiche gab es im letzten Friedensjahre 1913 228 gewerbliche und 91 bergbauliche Aufsichtsbezirke, erstere mit 564, darunter 48 weiblichen, letztere mit 121 Aufsichtsbeamten. Die Zahl aller Betriebe mit mindestens 10 Arbeitern betrug 324 524, in denen 7 386 173 Arbeiter beschäftigt waren, darunter 5 409 546 erwachsene männliche, 1 405 621 erwachsene weibliche, 556 840 junge Leute von 14—16 Jahren (376 481 männliche und 180 359 weibliche) und 14 166 Kinder. Revidiert wurden 181 797 = 56% dieser Betriebe mit 6 321 642 Arbeitern = 85,6% aller Arbeiter. Dazu kamen 145 191 nach § 120e G.O. aufsichtpflichtige Betriebe mit 347 548 Arbeitern, von denen 31 758 mit 71 552 Arbeitern revidiert wurden. Zuwiderhandlungen bei der Beschäftigung jugendlicher Arbeiter wurden in 15 842 = 8,7% der revidierten

Betriebe ermittelt und 1013 Personen deshalb bestraft, bei der Beschäftigung von Arbeiterinnen in 8620 = 4,7% der revidierten Anlagen, wofür 992 Personen bestraft wurden. An erster Stelle standen dabei die Verletzungen der Vorschriften über Anzeigen, Verzeichnisse und Aushänge. Überarbeit erwachsener Arbeiterinnen an Wochentagen wurde 5151 Betrieben und darin 439 877 Arbeiterinnen in Höhe von rund $5^1/_2$ Millionen Arbeitsstunden bewilligt, solche an Vorabenden von Sonn- und Festtagen 210 Betrieben und darin 4106 Arbeiterinnen. Ausnahmen betreffs Sonn- und Festtagsarbeit wurden 3252 Betrieben und darin 153 813 Arbeitern in Höhe von 1,76 Millionen Arbeitsstunden gewährt. Die 114 Unfallberufsgenossenschaften haben 421 mit Durchführung der Unfallverhütungsvorschriften und Revision der Betriebe betraute technische Beamte.

Die Erfolge der Arbeiterschutzgesetzgebung sind sehr gute. Wie der glänzende Aufschwung des deutschen Wirtschaftslebens seit 1895 beweist, hat die deutsche Industrie die ihr dadurch auferlegten pekuniären Lasten ohne Schaden getragen. Die Gesundheits- und Sterblichkeitsverhältnisse der Arbeiterschaft haben sich bedeutend gebessert. Die Zahl der gewerblich beschäftigten Kinder ist seit 1892 etwas zurückgegangen, dagegen hat sich die der 14—16jährigen Arbeiter und ebenso die der erwachsenen Arbeiterinnen nahezu verdoppelt. Am wenigsten durchgeführt ist bisher das Kinderschutzgesetz. Was die Fortführung der Schutzgesetzgebung betrifft, so wird sozialreformerischerseits namentlich die Erhöhung des Schutzalters aller Jugendlichen von 16 auf 18 Jahre gewünscht. Amtlich angekündigt wurden im Oktober 1919 neue Schutzbestimmungen für weitere Gewerbearten und die Errichtung einer Zentral- und Auskunftstelle für Unfall- und Gesundheitsschutz und für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen.

Was die übrigen Länder betrifft, so ist der Arbeiterschutz am weitesten in der Schweiz ausgebildet, die darin auch Deutschland und England übertrifft, am rückständigsten in den erst dürftige Ansätze aufweisenden Vereinigten Staaten von Nordamerika. Höchstarbeitstage für alle Arbeiter in fabrikmäßigen Betrieben haben: die Schweiz den elfstündigen seit 1877 und für die Samstage den neunstündigen seit 1905, Österreich den elfstündigen seit 1885, Frankreich den zehnstündigen seit 1904 für Jugendliche, Frauen und solche Männer, die mit jenen zusammenarbeiten. Für den Kohlenbergbau haben Großbritannien und Frankreich den achtstündigen, Österreich und Belgien den neunstündigen Arbeitstag eingeführt. Der allgemeine achtstündige Arbeitstag ist neuestens eingeführt worden: in Norwegen (14. 8. 1918), Polen (23. 11. 1918), Luxemburg 14. 12. 1918), der Tschecho-Slowakei (19. 12. 1918), Dänemark (12. 2. 1919), Frankreich (23. 4. 1919), Spanien und Schweden (vom 1. Okt. 1919 ab) und den Niederlanden (8 Std.-Tag, 45 Std.-Woche, Nov. 1919). Die internationale Regelung der Arbeitszeit und Festsetzung eines Höchstarbeitstages ist in Aussicht genommen als Bestandteil des im Versailler Friedensvertrag vorgesehenen völkerrechtlichen Ausbaues der Sozialpolitik im Rahmen des Völkerbundes. In Teil XIII, Abschnitt 2, des Vertrages sind die allgemeinen Grundsätze für die internationale Sozialpolitik aufgestellt, darunter: 4. wöchentliche Arbeitsruhe von mindestens 24 Stunden, möglichst am Sonntag; 5. Annahme des Achtstundentages; 6. Beseitigung der Kinderarbeit und Einschränkung der Arbeit Jugendlicher, um die Fortbildung und körperliche Entwicklung sicherzustellen. Die Durchführung dieser Punkte, ebenso die Regelung der Frauen- und Kinderarbeit und die Durchführung der Beschlüsse der Berner Arbeiterschutzkonvention (s. oben) soll die erste Tagung der Hauptversammlung der Mitgliedstaaten beschäftigen. Die Hauptversammlung und das von einem Verwaltungsrat und einem geschäftsführenden Direktor geleitete ständige internationale Arbeitsamt sollen die Organe dieser „internationalen Organisation der Arbeit" sein.

44. Abschnitt.

Streik, Aussperrung und Boykott; der Generalstreik.

Von Prof. Dr. **Adolf Günther**, Nürnberg-Erlangen.

Literatur:

Schriften des Vereins für Sozialpolitik, besonders Bd. 45, 114, 116. — Einschlägige Artikel im Handwörterbuch der Staatswissenschaften und im Wörterbuch der Volkswirtschaft. — Streikstatistik in „Statistik des Deutschen Reichs", zuletzt für 1919. — Korrespondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands, jetzt Organ des Allgemeinen deutschen Gewerkschaftsbundes. — Günther, Gewerbefreiheit und Gewerbezwang in der Rechtsprechung des Reichsgerichts. Annalen d. Deutschen Reichs 1907, Nr. 5. — Zimmermann, Streikverhütung. Preuß. Jahrbücher. — v. Schulze-Gävernitz, Vermeidung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in England. Jahrb. f. Ges. Verw., Bd. 13. — Schriften der Ges. f. soziale Reform passim: u. a. Vortrag des Staatsministers v. Berlepsch über das Reichseinigungsamt und die neueren Bände über Arbeitsrecht, Heft 47, 48 u. a. — Die einschlägigen Fragen (im weitesten Sinne) finden ständige Registrierung und Besprechung im Reichs-Arbeitsblatt und in der Sozialen Praxis. — 18. Sonderheft zum Reichs-Arbeitsblatt: Ausländische Gesetzgebung über Berufsvereine, Einigungs-, Schieds- und Tarifwesen. — Günther, Deutsche und französische Sozialpolitik. München 1919. — Derselbe, Die Fortschritte der Sozialgesetzgebung. Annalen f. soziale Politik u. Gesetzgebung. — Kommentierte Ausgabe der Verordnung vom 23. Dezember 1918, von Giesberts und Sitzler. — A. Elster u. a., Lexikon des Arbeitsrechts. — Sinzheimer, Der korporative Arbeitsnormenvertrag. München 1909/10. — Derselbe, Ein Reichstarifgesetz. — Schriften der deutschen Liga für Völkerbund, passim. — A. Günther, Arbeitsrecht und Arbeitsverfassung. Sonderdruck aus „Technik und Wirtschaft". — Derselbe, Arbeiterschutz und Arbeitsrecht. Erläuterte Ausgabe der arbeitsrechtlichen Verordnungen seit November 1918. Guttentag 1920, Nr. 138a. — Derselbe, Erläuterung des Betriebsrätegesetzes. Ebenda, Nr. 138b. — Die großen Werke zur Sozialpolitik (Herkner, Arbeiterfrage; Sombart, Sozialismus und soziale Bewegung usw.) enthalten Material zur Geschichte und Beurteilung der Streiks usw.

Die ungeheuren Arbeitskämpfe der Gegenwart sind durch verschiedene Umstände bedingt: durch eine Gesetzgebung einmal, die, wenn nicht ein Koalitions*recht*, so doch die Freiheit geschaffen hat, sich zum Zwecke der Erlangung günstigerer Arbeitsbedingungen oder zur Aufrechterhaltung bestehender zu koalieren; eine Wirtschaftsverfassung weiter, in der die Solidarität der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer festbegründet und zur Organisation im großen Stil fortgeschritten ist. Wenn in den ersten Auflagen weiter gesagt worden war: „Und schließlich auch eine Volkswirtschaft, die sich den Luxus großer Erschütterungen leisten kann, ohne zugrunde zu gehen", so trifft das heute freilich längst nicht mehr zu. Deshalb müssen die häufig politisch motivierten Ausstände der Gegenwart, die sich gegen die bereits stark demokratisierten Unternehmungen richten, in wesentlichen Punkten anders aufgefaßt werden, als ihre Vorgänger in der Blütezeit der deutschen Volkswirtschaft.

Die Wirtschaftsgeschichte früherer Zeiten weist Parallelerscheinungen nur, was die *grundsätzliche* Seite des Kampfes, nicht was seine *Ausdehnung* anlangt, nach. Das italienische, englische und deutsche Zunftwesen sowie wohl auch das der meisten anderen Länder kannte zum Zweck der Erlangung besserer Arbeitsbedingungen „*Aufstände*" der Gesellen, die oft blutig unterdrückt wurden; sie nahmen in dem Maße zu, als die alte Zunftordnung, die dem einzelnen Gesellen Garantien, einmal selbst Meister zu werden, geboten hatte, den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen nicht mehr standhielt, als ein selbständiger Arbeiterstand erwuchs, der damit rechnen mußte, zeitlebens abhängig zu bleiben.

Von besonderer Bedeutung insbesondere für die Gesetzgebung wurde der berühmte „Aufstand" der Augsburger Schuhknechte von 1726, als dessen Folge ein Reichstagsbeschluß von 1731 diesen und anderen „Handwerksmißbräuchen" zu steuern versuchte. Schon vorher (so 1559, 1566,

1571, 1594 und insbesondere 1672) hatte man das Verhältnis zwischen Meister und Gesellen zu regeln, Streik, Kontraktbruch, Boykott durch schwere Ahndung zu beseitigen versucht. Ebenso stand auch das unter annähernd gleichen wirtschaftlichen Bedingungen lebende Ausland unter dem Koalitionsverbot, dem z. B. die junge französische Republik 1791 scharfen Ausdruck verlieh. In England hielt die Gesetzgebung seit dem Streikverbot von 1549 durchaus an dem gleichen Grundsatze fest.

Aber eben von England aus erfolgte im neunzehnten Jahrhundert der Gegenstoß. Nachdem im Gefolge des wachsenden Streikfiebers noch 1800 das Verbot in verschärfter Form aufgenommen worden war, wurde es 1824 aufgehoben. Die Chartistenbewegung fand auf diese Weise freien Spielraum. In Frankreich erwies sich die koalitionsfeindliche Gesetzgebung ebenfalls ohnmächtig, es erfolgten zahlreiche gesetzgeberische Reformen, die erst mit dem Jahre 1884 eine einigermaßen feste Grundlage schufen. In den deutschen Parlamenten nehmen die Anstürme gegen das herrschende Verbot durch die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts ihren steten Fortgang, sie erzielten seine Aufhebung zunächst in Sachsen, der Norddeutsche Bund schloß sich 1869 an und das Reich übernahm als grundlegendes Prinzip die Freigabe der Koalition in seine Gewerbeordnung.

Indessen ist der heutige Rechtszustand in Deutschland durchaus kein sicherer. Die reichsgerichtliche Rechtsprechung gibt einen guten Maßstab für die inneren Schwierigkeiten der heutigen Koalitionsordnung ab, Schwierigkeiten, die in der bekannten weiten Ausdehnung des Erpressungsparagraphen im Strafgesetzbuch, die weiter in der Auffassung der §§ 823 und 826 BGB. [und durch die neue Reichsverfassung keineswegs beseitigt sind und vor allem in der recht unsicheren Begriffsbestimmung des § 152 GO. selbst wurzeln]. An der Hand einiger der wichtigsten Entscheidungen des Reichsgerichts sei die Rechtslage gleichmäßig für Streik, Aussperrung und Boykott beleuchtet:

„Die angeklagten Gewerkschaftsführer sind dem S. (Kläger) in höhnischer und dreister Weise mit der einseitigen Aufforderung und Ankündigung entgegengetreten, daß der geforderte Arbeitslohn an demselben Tage bis Nachmittag an die Lohnkommission auszuzahlen sei, widrigenfalls von den Arbeitern gestreikt würde." Dieser Tatbestand enthielt nach Urteil des Reichsgerichts die Erpressung. Indessen ist dieser Standpunkt in mehreren neuen Entscheidungen ausdrücklich verlassen worden; er negierte das Koalitionsrecht und sicherte den Lohnbewegungen Anarchie und Zügellosigkeit, indem er die Verhandlungen der Parteien praktisch unmöglich machte. Ein neuerdings, erst nach der Revolution ergangenes Urteil scheint allerdings die Erpressungsgesetzgebung wieder aufnehmen zu wollen; ferner besteht die Klippe der Schadenersatzansprüche auf Grund des bürgerlichen Rechts. Wiederholt sind sie ebenso gegen Arbeitgeber wie Arbeitnehmer geltend gemacht worden und das Reichsgericht hat sich ihnen (so in einem Prozeß gegen den Verband Berliner Metallindustrieller) nicht verschlossen. Die von dem Verbande über einen Gußputzer verhängte Sperre ließ das Reichsgericht die Frage aufwerfen, „ob nicht eine Einrichtung, die einem Unternehmerverbande einen so eminenten Eingriff in die Betätigung der Arbeitskraft eines andern ermöglicht und bzw. die Betätigung der dadurch gegebenen Gewalt als gegen das Gesetz verstoßend anzusehen sei"; und unter allen Umständen erachtete das Gericht die Art der Kampfführung seitens des Verbandes „als gegen die guten Sitten verstoßend".

In einem gewissen Gegensatz zu dieser Auffasung steht aber eine andere, ebenfalls von einem reichsgerichtlichen Zivilsenate vertretene, wonach die Boykottierung nicht schlechthin als unerlaubt gelten könne. „Sie ist gleich dem Streik ein Kampfmittel, durch das ein Zwang auf Arbeitgeber ausgeübt werden soll." Man kann vielleicht als das Kriterium, das eine Brücke zwischen den beiden gegensätzlichen Meinungen schlagen könnte, ansehen, ob die Mittel und die Schärfe, mit der ein Kampf geführt wurde, sittlich zulässig erscheinen. In ähnlicher Weise entschied jedenfalls das Reichsgericht wiederholt die Frage, ob die Materialiensperre seitens eines Kartells den Außenseitern gegenüber erlaubt erscheine. Immerhin fußt dann die gesamte Rechtsprechung derart auf subjektiven Erwägungen, daß von einer festen Grundlage gewiß keine Rede sein kann. Das hat den leider oft ganz unzulänglichen Verwaltungsmaßnahmen Vorschub geleistet, es bedurfte wieder höchstgerichtlicher Entscheidung, um das Streikpostenstehen gegen Strafbescheide von Verwaltungsbehörden wenigstens grundsätzlich zu sichern.

Die großen Kämpfe haben sich indessen ziemlich ungehindert von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung abgewickelt und fragen auch heute nicht viel nach dem Willen des Gesetzgebers, obgleich dieser in so deutlicher Weise eine sozialpolitische Richtung genommen hat. Eine gedrängte statistische Betrachtung muß sich auf Deutschland beschränken. Später als andere Länder hat Deutschland die Streiks und Aussperrungen zum Gegenstand regelmäßiger amtlicher Beobachtung (seitens des Stat. Reichsamts) gemacht. Gelegentlich (besonders hinsichtlich der Statistik der sogenannten „friedlichen“ Lohnbewegungen) waren wir auf die ergänzende Darstellung der Generalkommission der freien Gewerkschaften angewiesen. Eine grundlegende Reform der Streikstatistik, schon lange von Theorie und Praxis gefordert, steht unmittelbar bevor. Die (unter dem gemachten methodischen Vorbehalt) grundlegenden Zahlen sind die folgenden; die Mitteilungen über den Erfolg oder Mißerfolg der Bewegungen sind, weil nicht einwandfreier Natur — insbesondere ist die Rubrik „teilweiser Erfolg“ sehr zweifelhaft — vorsichtig aufzunehmen.

Jahr	Zahl der beendeten Streiks	Angaben über die im betreffenden Jahre beendeten Streiks									
		Zahl der betroffenen Betriebe (in Tausend)	Zahl der hier Beschäftigten (in Tausend)	Höchstzahl		Forderungen betrafen			Von den Streiks hatten		
				der gleichzeitig Streikenden (in Tausend)	der gezwungen Feiernden (in Tausend)	Lohn	Arbeitszeit	Sonstiges	vollen Erfolg	teilweisen Erfolg	keinen Erfolg
1907	2266	13,1	445,2	192,4	10,6	2238	776	1084	373	930	963
1908	1347	4,8	199,4	68,4	7,4	1144	260	590	206	437	704
1909	1537	4,8	253,8	96,9	10,1	1349	300	745	283	520	734
1910	2113	8,3	374,0	155,7	12,2	2014	570	1061	419	908	786
1911	2566	10,6	594,9	217,8	20,4	2549	896	1444	497	1186	883
1912	2510	7,3	887,0	406,3	11,1	2742	1155	1391	415	1001	1094
1913	2127	9,0	572,8	254,2	11,4	2117	738	1148	356	899	872
1914	1115	5,2	193,4	58,7	2,6	1096	266	594	190	425	500
1915	137	0,2	47,0	11,6	2,4	115	17	35	24	37	76
1916	240	0,4	422,6	124,2	4,7	215	25	96	27	130	83
1917	561	3,4	1467,3	650,7	16,6	437	64	353	40	346	175

Irgendwelche sichere Schlüsse auf Umfang und Intensität der Lohnkämpfe, auf ihren Erfolg, auf ihre Gründe lassen sich nicht ziehen. In etwas höherem Maße ist dies hinsichtlich der Aussperrungen der Fall, während die Boykottbewegungen aus leicht verständlichen Gründen der Statistik zunächst noch nicht recht zugänglich sind.

Die Zahl der Aussperrungen war 1905 und 1906 sehr beträchtlich gewesen, sie sank 1907 und 1908 bedeutend, um 1910 mit 1115 Fällen in 10 834 Betrieben ihr Maximum zu erreichen und 1911 und 1912 wieder erheblich zu sinken. Von 306 612 in diesen Betrieben Beschäftigten waren 1910 zeitweilig 214 129 ausgesperrt, 1911 von 300 953 immer noch 138 354, 1912 von 143 907 nur mehr 74 780. Im Jahre 1910 übertrafen die Aussperrungen (dank der Bauarbeiteraussperrung) die Streiks erheblich. Im übrigen entwickelten sich die Aussperrungen folgendermaßen:

1907:	246	Aussperrungen	mit	81 167	Ausgesperrten	in	5 287 Betrieben
1908:	177	„	„	43 718	„	„	1 758 „
1909:	115	„	„	22 924	„	„	1 749 „
1910:	1115	„	„	214 129	„	„	10 834 „
1911:	232	„	„	138 354	„	„	1 933 „
1912:	324	„	„	74 780	„	„	2 558 „
1913:	337	„	„	56 842	„	„	6 579 „
1914:	108	„	„	36 458	„	„	833 „
1915:	4	„	„	1 227	„	„	7 „
1916:	—	„	„	—	„	„	— „
1917:	1	„	„	803	„	„	7 „

Sind die Streiks und Aussperrungen bisher vorwiegend im historisch-statistischen Zusammenhang besprochen, so gilt es nun, den Arbeitskämpfen der jüngeren Vergangenheit und der Gegenwart gerecht zu werden. Wie bereits aus der Übersicht hervorgeht, waren die Streiks und Aussperrungen in den ersten Kriegsjahren nach Zahl und Ausdehnung zurückgegangen; aber etwa mit Inangriffnahme des Hindenburgprogramms stieg, anschließend an die stärker einsetzende Verteuerung der Lebenshaltung, die Streikwelle. Sehr bald ließen sich auch politische Motive erkennen, denen zunächst rücksichtslos entgegengetreten wurde. Streikende Arbeiter wurden in die Schützengräben geschickt, freilich vielfach mit dem Ergebnis, daß der politische Radikalismus Anhänger warb. Immerhin gelang es 1917 noch einmal, der Streiks Herr zu werden. 1918 brach die Katastrophe auf anderen Wegen herein.

Wieder etwas anderes ist der Streik der Gegenwart. Als seine Eigentümlichkeiten kann man folgendes nennen: einmal hat er Kreise ergriffen, die bis dahin dem Streik, aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen, so gut wie ganz fern geblieben waren: Landwirtschaftliche Arbeiter und Privatangestellte. Von Schülerstreiks, die doch andere Beweggründe haben, mag hier abgesehen werden. Aber auch die Beamten sind von der Streikmanie nicht unberührt geblieben, nachdem die Revolution mit der gesetzlichen Einengung der Beamtenorganisationen gebrochen hatte: vor allem im Verkehrswesen kam es zu Beamtenausständen. — An zweiter Stelle ist der enge Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem und politischem Streik namhaft zu machen. Dieser Zusammenhang entzieht sich allerdings oft der statistischen Feststellung, er entspricht aber nicht weniger den Tatsachen. Während früher eigentlich nur der von den einzelnen Berufsinteressen losgelöste Generalstreik als politisches Kampfmittel gegolten hat, traten in den letzten Jahren häufig einzelne Berufsgruppen lediglich zum Zweck politischer Demonstration in den Ausstand. Fand eine Urteilsvollstreckung gegen politische Verbrecher statt, so hielt sich dieser oder jener Fachverband für befugt, seinen Widerspruch in die Gestalt des Streiks zu kleiden. — Sehr naheliegend ist ferner das Motiv der Arbeitsunlust, teilweise hervorgerufen oder doch verstärkt durch die mangelnde Ernährung. Wurde es in Frankreich zur Parole, den Streikenden zuzurufen: „Haltet durch und amüsiert euch“, so ist damit ein weiterer Beweggrund namhaft gemacht, der auch in Deutschland seine Rolle gespielt hat und noch spielt. Aber es muß doch auch ausgesprochen werden, daß kein Motiv die Streikwaffe rascher schartig und unwirksam machte als das letztgenannte, sehr an der Oberfläche liegende. Und wiederum für Deutschland ist die Abkehr großer Massen von dieser Methode und eine gewisse Streikmüdigkeit unzweifelhaft festzustellen. — Am eigentümlichsten berührt natürlich, daß die Streiks in dem Augenblicke verstärkt auftraten, als die Gesetzgebung sehr weitgehende, von demokratischem und sozialem Geiste getragene Zugeständnisse machte. § 153 Gewerbeordnung, das Ausnahmerecht für streikende Arbeiter, war schon unter Graf Hertling gefallen; alle Verordnungen und Gesetze des ersten Revolutionsjahres fußten naturgemäß auf rückhaltloser Achtung vor dem Koalitionsrechte, das als solches allerdings noch nicht in zeitgemäßen Sinn reformiert wurde. Diese Gesetzgebung ist im Abschnitt: Formen und Wege der sozialen Gemeinschaftsarbeit vom Verf. näher gekennzeichnet worden und braucht uns deshalb hier nicht zu beschäftigen. — Jedenfalls übersahen die Streikenden, daß ihr Vorgehen den Weg der Sozialisierung geradezu verbauen mußte; die Arbeiterbewegung diskreditierte sich selbst, wenn sie, kaum in den Besitz der Macht gelangt, von dieser Macht keinen anderen Gebrauch machen konnte, als den, der rücksichtslosen Unternehmern gegenüber früher geübt worden war; sie übersah zugleich die Interessen der Verbraucher, zu denen die Arbeiter doch das Hauptkontingent stellen. Sehr viele Aufträge sind der deutschen Industrie in der kritischen, so sehr auf Produktion und Ausfuhr angewiesenen Zeit entgangen. Infolge des großen Berliner Metallarbeiterstreiks sind allein 40 Lokomotiven weniger zur Ablieferung gelangt, im Zeichen der doch gerade für die Arbeiter verhängnisvollen Verkehrsnot eine besonders bedenklich stimmende Tatsache. Ferner sind durch die Ausstände die Reste gesunder Betriebsunterlagen vielfach vernichtet worden; die erzwungenen Lohnerhöhungen liquidierten die noch übriggebliebenen Kriegsgewinne, zehrten Abschreibungen, Bankkredite und stille Reserven auf und führten zu der unendlichen Geldentwertung, die wiederum der Arbeiterhaushalt zu spüren bekam.

Die besondere Lage erforderte besondere Mittel: Der Belagerungszustand, durch die Proklamation vom 7. November 1918 aufgehoben, gelangte wieder zur Einführung. Die Schutzhaft

blieb aufrechterhalten, zahlreiche Rechtsgarantien erschienen dadurch und durch ähnliche Maßnahmen bedroht. Die technische Nothilfe schritt ein, um lebensnotwendige Betriebe zu schützen. Das Unternehmertum schloß sich enger zusammen und hat in den Ausständen der späteren Revolutionszeit manchen Sieg an sich gerissen. Die Arbeiterschaft dagegen war vielfach in sich selbst uneinig, und es bedurfte nicht selten des Terrors, um wahrhaft Arbeitswillige von der Arbeitsaufnahme abzuhalten. Es kam dabei besonders in Angestelltenkreisen zu scharfen Auseinandersetzungen, bei denen die geringe Streikerfahrung der Angestellten (die vor der Revolution nur einen Lohnkampf großen Stils durchgefochten, übrigens verloren hatten) störend ins Gewicht fiel. — Im ganzen stand die nicht-sozialistische Arbeiterbewegung bei den Streiks völlig beiseite, während die Mehrheitssozialisten nicht selten in die Bewegung hineingerissen wurden.

Gegenüber dem Streik trat die Aussperrung zurück, sie ist aber immerhin in neuerer Zeit nicht selten als Gegenmittel angewendet worden. Die alte Praxis der Arbeiterverbände war gewesen, an Stelle großer, nur als Demonstrationen zu wertender Massenstreiks kleine Ausstände solcher Berufe treten zu lassen, die im Betrieb unentbehrlich waren, deren erzwungene Arbeitsruhe also eine besonders empfindliche Stelle des Betriebs traf; diesen Teilausständen setzten die Arbeitgeber mit steigendem Erfolg die Waffe der Aussperrung entgegen, die den Berufsverband der Arbeiter zu sehr großen Unterstützungen zwang und die Streikkassen rasch leerte. Man berichtet, daß das Vermögen des Metallarbeiterverbands, ungefähr 40 Millionen M., allein durch die Berliner Streiks um 18 Millionen M. geschmälert wurde. Von diesen Manövern ist neuerdings wieder manches, den veränderten Verhältnissen angepaßt, in die Erscheinung getreten. Inwieweit ein anderes Aushilfsmittel des Unternehmertums, die Streikversicherung, auch heute noch Verwendung findet, ist noch nicht ganz geklärt. Sie wird auf wesentlich neue versicherungstechnische Unterlagen gestellt werden müssen.

Der Generalstreik ist bisher Drohung geblieben; sie wurde besonders gegen Ende des von den Arbeitern verlornen Berliner Metallarbeiterstreiks ausgesprochen und hatte natürlich stets politischen Hintergrund. Bei der weitgehenden Politisierung und Radikalisierung der Massen ist der Generalstreik heute theoretisch eher denkbar als in früheren, ruhigeren Zeiten; praktisch aber würde er wahrscheinlich auf noch größere Schwierigkeiten stoßen, denn die volkswirtschaftlichen Reserven und Vorräte von früher sind heute aufgezehrt, wir leben von der Hand in den Mund, das Kapital, nicht aber der Verbraucher kann warten, und schon ein allgemeiner Verkehrsstreik würde vermutlich vor Hunger und Not kapitulieren. Die Spekulation der Drahtzieher des Generalstreiks geht natürlich darauf, daß die Regierung, die ihn nicht zu verhindern wüßte, sehr rasch abzudanken gezwungen wäre. Die Erfahrungen, die im Ausland mit ähnlichen Vorgängen gemacht wurden, lassen aber in keinem Falle etwas erkennen, was auch nur als halber Erfolg gebucht werden könnte. Weder in England, noch in Frankreich, Italien oder den Vereinigten Staaten konnten die Berg- oder Verkehrsarbeiter, die besonders vom politischen Streikfieber ergriffen waren, durchdringen; noch mehr versagten die wenigen ernstgemeinten Demonstrationen gegen den „Friedensvertrag" von Versailles. In Belgien hat schon vor dem Kriege ein Generalstreik zum gänzlichen Mißerfolge geführt, in England ist der Ausgang des jüngsten Ausstands zunächst noch zweifelhaft.

Der Umstand, daß die Streikbewegung eine internationale ist und sich nicht auf die Länder beschränkt, in denen Kriegsabschluß und Revolution einen besonders fruchtbaren Boden für den Streik ergaben, läßt die Frage nach den international wirksamen Ursachen stellen. Neben der allgemein, wenn auch ungleich stark auftretenden Teuerung muß vor allem die ungeheure Unrast genannt werden, die die Völker und zumal die arbeitenden Klassen erfaßt hat. Die Berufsentfremdung, das Heranwachsen einer neuen Jugend ohne hinreichende Erziehung und gewerkschaftliche Schulung, das Beispiel des Kriegsgewinners und die allgemeine Demoralisation sind ebenfalls durchaus internationale Erscheinungen, die nur deshalb bei uns stärker empfunden werden, weil unsere heutige Volkswirtschaft weniger leistungsfähig als die anderer Länder und weil bei uns die soziale Gesetzgebung viel weiter fortgeschritten ist als anderwärts; damit sollte gerade die Veranlassung für den Generalstreik entfallen.

Besonders geartet sind noch die landwirtschaftlichen Streiks; und zwar streikten hier zur Abwechslung nicht nur die Arbeiter, sondern gelegentlich auch die Produzenten. Übrigens wird

ähnliches Verhalten seitens der Arbeitnehmer selbst gewerblichen Unternehmern vorgeworfen: sie trieben Sabotage, gewissermaßen jene passive Resistenz, die auch in Arbeitnehmerkreisen anzutreffen war. Im Einzelfall mag der Vorwurf zutreffen, als allgemeine Erscheinung kann der ihm zugrunde liegende Tatbestand nicht gelten. Neuerdings ist übrigens das willkürliche Stilllegen von Betrieben untersagt worden.

Die Frage, wie sich die Gesetzgebung zum Streik, besonders zum Generalstreik verhalten soll, kann nur sehr schwer entschieden werden. Auch die weitherzigste Interpretation des demokratischen und sozialen Gedankens muß an den Lebensnotwendigkeiten der Gesamtheit haltmachen. Demgemäß ist den Beamten das Streikrecht versagt worden; ferner muß man annehmen, daß die als Folge der Sozialisierung eintretende Vermehrung der Beamtenschicht automatisch den Kreis der Streikberechtigten einschränken müßte. Hingegen ist ein Rückfall in die Antistreikgesetzgebung der älteren, oben gekennzeichneten Epochen heute nicht möglich. Niemand wagt noch so recht am geltenden Koalitionsrecht zu rühren, obwohl dessen Unstimmigkeiten — zumal § 152 Abs. 2 GO. — gerade die Selbsthilfe der Beteiligten erschweren. Von der Entwicklung des Tarifvertrags, vom Einigungswesen und den Arbeitsgemeinschaften ist noch am ehesten ein günstiger Einfluß zu erwarten, natürlich daneben von der Gesundung der allgemeinen Verhältnisse und besonders der Verbilligung der Lebenshaltung. Vielleicht können die an anderer Stelle näher charakterisierten Betriebsräte manches Gute schaffen, indem sie z. B. den geordneten Verlauf von Streikversammlungen verbürgen. Entscheidend wird immer sein, ob der Arbeitswille wiederkehrt, der ohne ein gewisses Maß von Arbeitsfreude, von Gefühl für den Rhythmus der Arbeit nicht hergestellt werden kann. Allgemeinbildung und fachliche Erziehung, Einsicht in die Produktionszusammenhänge sind hier gleich nötig; aber man kann mit Fug zweifeln, ob es dazu des Übergangs der Produktionsmittel in den Besitz der Allgemeinheit bedarf; gesunde Regelung der Verteilung, politische, nicht in Anarchie ausartende Bewegungsfreiheit und der auf den Menschen und seine Bedürfnisse zugeschnittene Fortschritt der Technik können am ehesten wieder eine Unterlage für die Faktoren schaffen, von denen produktiv und sozial gleich wirksame Arbeitsleistungen abhängen; auf dieser Grundlage ist dann der Streik nur mehr letztes Auskunftsmittel und nicht Selbstzweck und tägliche Übung. —

---

45. Abschnitt.

Die deutsche Arbeiterversicherung.

Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911.

Von Dr. iur. **Fritz Stier-Somlo,**

ord. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität in Köln a. Rh.

Literatur:

Zusammenfassende systematische Werke: Stier-Somlo, Studien zum sozialen Recht 1912. — Kaskel-Sitzler, Grundriß des sozialen Versicherungsrechts 1912. — Weymann, Gemeinverständliche Darstellung der deutschen RVO. und AngVers. 3. Aufl. 1912. — Schmittmann, Führer durch die deutsche Sozialversicherung in ihrer Gestaltung nach dem Kriege. 2. Aufl. 1920. — Große Kommentare zur Reichsversicherungsordnung: Hanow-Hoffmann-Lehmann-Moesle-Rabeling Bd. I (1911), II (1912, auch 2. Aufl.), IV (1912, 3. Aufl. 1913), III (1913); Düttmann-Appelius-Brunn-v. Frankenberg-Meinel-Saucke und Seelmann Bd. I—IV (1912), Bd. IV in 2. Aufl. 1920; Olshausen, Krankenversicherung 1912; Wissel-Müller, Die Unfallversicherung in der RVO. 1912; Schauseil, Die Seeunfallversicherung 1913; Weymann, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung 1912; Stier-Somlo Bd. I (1915), Bd. II (1916). — Handausgaben mit eingehenden

Erläuterungen von: v. Köhler-Biesenberger-Schäffer-Schall 7 Teile (1911, 1912); Stier-Somlo 1912, 2. Aufl. 1921; Manes-Mentzel-Schultz, 4 Bde. 1912; Hahn, Handbuch der Krankenversicherung 8. u. 9. Aufl. 1915. — Handausgaben und Texte mit kurzen Erläuterungen: Rudolf Kohler-Gresbeck-Reger 3 Bde. 1911; Düttmann u. a. 1911, 1912; Stiegler und Leiprecht 1911 (3 Bde.). Volkstümliche Darstellung: Funke, Die Reichsversicherungsordnung. 4. Aufl. 1911. — Aus der Reformliteratur: Stier-Somlo, Die Reichsversicherungsordnung 1911. Derselbe, Die Ärztefrage und der Staat 1909. — Aus der Literatur der bisherigen Arbeiterversicherung: Rosin, Recht der Arbeiterversicherung Bd. I (1890), Bd. II (1905). Stier-Somlo, Deutsche Sozialgesetzgebung 1906. — Zeitschriften: Arbeiterversorgung (Troschel) 1921: 38. Jahrgang; Zentralblatt der Reichsversicherung (Stier-Somlo) 1921: 17. Jahrgang; Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung 1921: 9. Jahrgang; Monatsblätter für die Arbeiterversicherung (halbamtlich) 1921: 15. Jahrgang; „Ortskrankenkasse" 1921: 8. Jahrgang; Die Betriebskrankenkasse 1921: 13. Jahrgang; Deutsche Krankenkassenzeitung 1921: 20. Jahrgang; Krankenversicherung 1921: 8. Jahrgang; Die Landkrankenkasse 1921: 6. Jahrgang; Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1921: 21. Jahrgang.

I. Zur Einführung.

Mit dem am 1. August 1911 veröffentlichten großen Gesetze von 1805 Paragraphen (denen noch 104 Artikel des Einführungsgesetzes hinzutreten) hatte das Deutsche Reich eine Kodifikation des sozialen Rechtes in die Wege geleitet, wie sich ihresgleichen in keinem Kulturstaate der Welt vorfand. Zwar sind die Hoffnungen, welche manche Kreise auf die Vereinheitlichung aller Versicherungszweige gesetzt hatten, nicht erfüllt worden. Doch durfte nicht übersehen werden, daß es sich nicht bloß um eine zeitliche Aufeinanderfolge der bisherigen Arbeiterversicherungsgesetze handelt, welche eine innerlich zusammenhängende Gesamt-Gesetzgebung gehindert hatten; das Hindernis lag vielmehr an der inneren Verschiedenartigkeit der bisherigen Kranken-, Unfall-, Alters- und Invalidenversicherung. Bei der ersteren handelte es sich um verhältnismäßig kurze, aber deshalb nicht unerhebliche Unterstützungsbeträge, bei der Unfall- und Invalidenversicherung dagegen um solche Leistungen, die viele Jahre, möglicherweise auch das ganze Leben hindurch zu zahlen sind, deren kapitalisierter Wert ganz außerordentlich hoch ist. Wenn demnach bei der Krankenversicherung nur vorübergehende Unterstützungsfälle in Betracht kommen sollen, so bei der Unfall- und Invalidenversicherung grundsätzlich längere Zeit dauernde. Auch die Entstehungsgeschichte der verschiedenen Zweige weist auf innere Verschiedenheiten hin. Die Unfallversicherung ist aus der Notwendigkeit des genossenschaftlichen Zusammenschlusses der Unternehmer hervorgegangen, die ihrerseits haftpflichtig waren und in ihrer Verbindung das Risiko auf einen größeren Kreis abwälzten. Die Berufsgenossenschaft ist also die Vereinigung der sich rückversichernden Unternehmer. Dagegen sind die Mitglieder der Kassen ausschließlich die Arbeiter; der Unternehmer ist nur beitragspflichtig und hat einen gewissen Anteil an der Verwaltung. Bei der Alters- und Invalidenversicherung sind wieder ganz anders geartete Entstehungsgründe vorhanden, die von denen der Kranken- und Unfallversicherung abweichen. Ein weiterer innerer Scheidungsgrund zwischen den Versicherungszweigen besteht darin, daß die Vermögensmassen gänzlich voneinander abweichen; während die Krankenkassen kein nennenswertes Vermögen aufzuweisen haben, sind vor dem Weltkriege die Berufsgenossenschaften und die Invalidenversicherungsanstalten sehr kapitalkräftig gewesen und verwandten ihre großen Bestände z. T. auf Unterstützung von Wohlfahrtseinrichtungen.

Wenn hiernach sowohl die geschichtliche Aufeinanderfolge der Gesetze als auch die innere Verschiedenheit der Versicherungszweige einer vollkommenen Verschmelzung entgegenstanden, so hat die RVO. wenigstens eine Annäherung auf dem Gebiete versucht, das als das formale bezeichnet werden kann. In organisatorischer Hinsicht fehlte es nämlich an einer unteren Verwaltungsstelle, die gemeinsam alle Angelegenheiten des Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherungsrechtes bearbeitet hätte. Nur auf dem Gebiete der Invalidenversicherung waren sog. Rentenstellen geschaffen worden, während die Krankenkassen auch unter dem Zustande litten, daß die Entscheidungen in Krankenversicherungssachen je nach Lage der Dinge an zahlreiche Instanzen gingen. Durch die Einführung des Versicherungsamtes durch die Reichsversicherungsordnung (RVO.) hat sich dies vollkommen geändert. Zwar ist dieses Amt kein selbständiges im eigentlichen Sinne, sondern angegliedert an die untere Verwaltungsbehörde (auf dem Lande an das Landratsamt, in den Städten an das Bürgermeisteramt), aber es ist doch der soziale Unterbau der ganzen

Reichsversicherung geworden. Das Versicherungsamt ist auch Aufsichtsbehörde erster Instanz in Krankenversicherungssachen; es gibt Rechtsauskunft und bietet den Berufsgenossenschaften und Versicherungsanstalten eine ganze Reihe von Hilfsleistungen, kurz, es ist die örtliche Grundlage des ganzen Gebäudes. Auf ihr hebt sich dann empor das Oberversicherungsamt, das sein Vorbild in den bisherigen Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung findet, und darüber steht krönend das Reichsversicherungsamt, in dem, wie bisher, eine verwaltende und eine richterliche Tätigkeit nebeneinander hergehen.

Neben der organisatorischen Reform ist auch eine materielle in einem nicht zu unterschätzenden Umfange vor sich gegangen. Zum erstenmal ist in der ganzen Kulturwelt der Versuch einer Hinterbliebenenversicherung gemacht worden. Witwen und Waisen werden versichert, nicht bloß mit Almosen versehen, wie bisher. Zwar kann man das, was diese Versicherung gewährleistet hat, nicht für ausreichend erachten, soweit es sich um die Höhe der Leistungen handelt. Aber derartige Gesetzeswerke tragen den Keim der Entwicklung in sich, und es war vorauszusehen, daß über kurz oder lang hier die Renten und sonstigen Gewährungen weit über das Maß der Armenpflege hinausgehen werden. Dies ist in der Tat geschehen. Auch die Invalidenversicherung war nicht unverändert geblieben. Bemerkenswert ist insbesondere eine Zusatzversicherung, die gegen Zahlung einer besonderen Zusatzmarke geeignet ist, den freiwillig höhere Aufwendungen machenden Arbeitern eine Rente zu sichern, deren Höhe weit über derjenigen stehen kann, die auf Grund obligatorischer Leistungen zu erzielen ist. Aber auch sonst ist auf dem Boden der Invalidenversicherung, wie wir sehen werden, mancherlei Neues geschaffen worden.

Vielleicht am wenigsten ist von der Reform des Jahres 1911 — obwohl auch hier die einzelnen Verbesserungen nicht zu unterschätzen sind — die Unfallversicherung berührt worden. Auf sie wird ebenfalls zurückzukommen sein.

Den Kernpunkt der ganzen Reform aber bildete die Krankenversicherung. Es war gänzlich neu, daß obligatorisch einbezogen wurden die häuslichen Dienstboten. Diese hatten bisher eine völlig unzureichende sozialpolitische Fürsorge erhalten durch die Gesindeordnungen, welche nicht bloß in den einzelnen Staaten Deutschlands, sondern auch in den einzelnen Provinzen unter sich sehr verschieden und auf alle Fälle unzulänglich waren. Von großer Wichtigkeit war sodann die Hereinbeziehung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter, die bisher nur fakultativ durch Landesgesetz oder Statut versichert werden konnten. Tatsächlich ist von diesen Ermächtigungen nur ein ganz geringer Gebrauch gemacht worden. Es ist auch politisch nunmehr von der größten Bedeutung, daß die landwirtschaftlichen Arbeiter organisiert werden. Mochte diese Organisation auch eine zunächst mangelhafte sein, so konnte sie doch politisch auszuwirken nicht verfehlen. Sodann kamen als versicherungspflichtig noch hinzu die sog. unständigen Arbeiter, welche der Natur der Sache nach oder auf Grund eines Vertrages kürzere Zeit als eine Woche beschäftigt sind, dann diejenigen, die im Wandergewerbe tätig werden. Nicht zuletzt war aber noch wichtig, daß auch die Hausgewerbetreibenden mit einbezogen wurden, d. h. diejenigen Personen, welche zwar nach der juristischen Kategorie Arbeitgeber, nach der wirtschaftlichen aber kaum mehr als Arbeiter sind. So erweiterte sich der Kreis der gegen Krankheit Versicherten ganz außerordentlich, die sozialpolitischen Lasten wurden erhöht, aber auch die Leistungen vertieft und erweitert.

Nicht minder gehörte zu der Reform der Krankenversicherung, daß der Versuch gemacht worden ist, einer parteipolitischen Ausbeutung der Kasseneinrichtungen entgegenzutreten. Die Arbeitgeber haben eine etwas größere Macht erhalten, doch ist andererseits dafür gesorgt, daß die sozialpolitischen Leistungen nicht geschmälert werden.

Die Vielheit der Kassenarten war geblieben; allerdings wurde die Gemeindekrankenversicherung beseitigt. Es war dies eine Organisationsform, die die Gemeinde als Inhaberin der Kassenrechte und -Verpflichtungen erscheinen ließ, aber die geringsten Leistungen gewährte und auch Zuschüsse von der Gemeinde nötig machte. An Stelle dieser Kassenart sind aber die Landkrankenkassen eingefügt worden, in welche aufgenommen werden die in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, im Wandergewerbe, in der Hausindustrie usw. beschäftigten Personen. Das Selbstverwaltungsrecht ist in der Landkrankenkasse über Gebühr eingeschränkt worden. Man kann hier nicht von einer besonders glücklichen Lösung des Problems reden.

Als der Haupttypus wird die Ortskrankenkasse anzusehen sein, während die Betriebskrankenkasse vom Gesetz zwar geschont worden ist, aber dennoch nur als eine Einrichtung zweiter Ordnung in Betracht kommt. Die Baukrankenkassen sind als solche beseitigt und bilden nur eine Abart der Betriebskrankenkassen. Doch blieben noch weiter erhalten die Knappschafts- und Innungskrankenkassen, während die freien Hilfskassen als solche mit dem 1. Juni 1912 aufgehoben wurden und nur als Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit nach Maßgabe des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 12. Mai 1901 weiterbestehen können. Damit haben sie eine Unterstellung unter die Aufsicht des Reiches erfahren. Vielfach vorhandenen schwindelhaften Unternehmungen wird damit entgegengewirkt. Als Ersatzkassen müssen die Versicherungsvereine bestimmten Voraussetzungen (§§ 503 ff.) genügen. Die Mannigfaltigkeit der Organisation ist auf die historische Entwicklung und darauf zurückzuführen, daß den verschiedensten Formen der Arbeiterorganisationen Genüge geschehen sollte. Von weiteren Reformen des Krankenversicherungsrechtes wird weiter unten zu reden sein.

Als eine sehr wichtige Neuerung muß bezeichnet werden die Zusammenfassung aller das Verfahren betreffenden Vorschriften in einem besonderen Buche der RVO. Die vielfach zerstreuten Vorschriften sind nunmehr auf eine einheitliche Grundlage gebracht. Eine Spezialität des Verwaltungsprozesses ist der in der RVO. eingeführte.

Auch die Beziehungen zwischen den einzelnen Versicherungsarten sind engere geworden. Es ist darauf Bedacht genommen worden, die Leistungen dort, wo sie sich zeitlich aneinander schließen, auch sachlich in engere Verbindung zu bringen. So leitet z. B. die Krankenhilfe über in die Unterstützung seitens der Berufsgenossenschaft, wenn es sich um einen Unfallverletzten handelt. Ein weitgehendes Heilverfahren sichert eine vorbeugende Fürsorge in all denjenigen Fällen, bei denen eine Unterlassung zu starker Belastung der Zukunft in finanzieller Beziehung führen müßte.

Betrachtet man zunächst in allgemeinen Umrissen das vorliegende Ergebnis, so wird man ohne Übertreibung sagen können, daß ein großes Gesetzgebungswerk geschaffen worden ist. Mancher berechtigte Wunsch ist nicht erfüllt worden; manches wird sich aber noch im Laufe der Zeit trotz der Kodifikation durchringen. Die Gelegenheit zu Besserungen ist in mehr als einem Punkte verabsäumt worden, und sozialpolitische Kreise bedauern lebhaft die eine oder die andere Maßregel. Aber im ganzen ist das Gesetzeswerk von nicht zu unterschätzender Tragweite und ist auch für die Weiterbildung des sozialen Rechtes in anderen Staaten Gegenstand von Vergleichen, z. T. auch der Nachahmung geworden.

Eine z. T. recht unfreiwillige neue Reformgesetzgebung setzte mit dem Weltkrieg ein. Gleich zu Anfang sind am 4. August 1914 drei neue Gesetze ergangen, von deren Bestimmungen, bis auf den heutigen Tag nachwirkend, hervorzuheben sind: Bei sämtlichen Orts-, Landes-, Betriebs- und Innungskrankenkassen wurden zwecks Sicherung der Leistungsfähigkeit die Leistungen auf die Regelleistungen und die Beiträge auf $4^1/_2$ v. H. des Grundlohns festgesetzt. Ausnahmsweise konnten auch niedrigere Beiträge erhoben und höhere Leistungen gewährt werden. Reichen bei einer Kasse jene Beiträge von $4^1/_2$ v. H. des Grundlohns für die Regelleistungen und Verwaltungskosten nicht aus, so hat bei Orts- und Landkrankenkassen der Gemeindeverband, bei Betriebskrankenkassen der Arbeitgeber, bei Innungskrankenkassen die Innung die erforderlichen Beihilfen aus eigenen Mitteln zu leisten. Die Vorschriften der RVO. über die hausgewerbliche Krankenversicherung wurden außer Kraft gesetzt. Die Erhaltung der Anwartschaften aus der Krankenversicherung war mit Rücksicht auf den Aufenthalt im Ausland, der durch Einberufung des Versicherten zu Kriegs-, Sanitäts- und ähnlichem Dienste verursacht wurde, zu regeln und ihm zugleich nach der Rückkehr das Recht einer freiwilligen Fortsetzung der Versicherung zu verbürgen. Natürlich war auch über die Anrechnung von Militärdienstzeiten und die Erhaltung von Anwartschaften der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung über Arbeiter im Ausland, Kranken-, Unfall-, Invalidenversicherung von Angehörigen feindlicher Staaten, über die Versicherung der im vaterländischen Hilfsdienst Beschäftigten, der Kriegsgefangenen usw. Vorsorge zu treffen. Den Versicherungsanstalten bot § 1274 RVO. (Aufwendung von Mitteln zur Verhütung des Eintritts vorzeitiger Invalidität) geeignete in weitem Maße ausgenutzte Handhabe zur Kriegsfürsorge. Neben zahlreichen formalen Angelegenheiten, bei denen eine Anpassung an die Kriegsverhältnisse ge-

boten war (Wahlen, Anrechnungen militärischer Dienstleistungen in der Arbeiterversicherung) kam vor allem eine großzügige Wochenhilfe während des Krieges auf, die, beginnend mit einer Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 3. Dezember 1914, zahlreiche Abänderungen erfahrend, den Krieg nicht nur überdauert, sondern sich als grundsätzliche Verbesserung in das System der RVO. eingefügt hat. Maßgebend sind jetzt die Gesetze über Wochenhilfe und Wochenfürsorge vom 26. September 1919 und das Abänderungsgesetz hierzu vom 30. April 1920 in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Mai 1920 (RGBl. S. 1069)[1]. Die erschwerten wirtschaftlichen Verhältnisse gegen Ende des Weltkrieges und in der Nachkriegszeit haben zu einer reichhaltigen Gesetzgebung geführt, durch die das System der Zulagen an Empfänger von Unfall- und Invalidenrenten begann, das sich in der Friedenszeit durch Erhöhung der Leistungen und Beiträge überhaupt und durch die ernstesten Anstrengungen auszeichnet, das große Werk der Sozialversicherung trotz der Finanznot des Reiches und der Versicherungsträger aus dem Zusammenbruch zu retten und besseren Zeiten entgegenzuführen. Die Gesetzgebung über Erwerbslosenfürsorge, wie sie jetzt in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Januar/6. Mai 1920 gilt, und über Militärversorgungssachen (Verordnungen vom 1. und 18. Februar und 7. Juni 1919, 12., 15., 21. Mai 1920) wirkte unmittelbar oder mittelbar auf die Sozialversicherung ein. Durch eine z. T. überstürzte und politisch beeinflußte Verordnungsrechtsetzung ist die RVO. wesentlich und in zahlreichen Einzelpunkten geändert worden. Von allen diesen seit 1914 vor sich gegangenen Veränderungen werden, auch dies nur in dem beschränkten Rahmen einer den Überblick erstrebenden Abhandlung, diejenigen berücksichtigt, die die Kriegszeit überdauert haben und feste Bestandteile der RVO. bzw. des Sozialversicherungsrechts außerhalb ihres Bereichs geworden sind.

Eine großzügige neue Reform wird jetzt wieder verlangt. Ihr stehen heute nicht nur Schwierigkeiten geistiger, politischer, verwaltungstechnischer, sondern solche materieller Art entgegen; das Reich ist arm, die Sozialversicherungsträger kämpfen mit finanziellen Nöten und die Versicherten wie ihre Arbeitgeber sind zu einer ohnedies inzwischen stark erhöhten Beitragsleistung nur in bescheidenem Maße in der Lage. Aber auch die sachlichen Bedenken sind erheblich: wie die Sozialversicherung durch teilweise unüberlegte und schädliche Verordnungen während der Kriegszeit und nachher nicht nur im Ansehen und in den Augen der unmittelbar Beteiligten, sondern auch in ihren Wirkungen gelitten hat, so ist die dringendste Forderung: Nur eine gründliche, wohldurchdachte, solid aufgebaute neue Gesamtgesetzgebung an Stelle des Flickwerks der Gegenwart kann nutzen. Es ist nicht für flüchtige Wochen und Monate, sondern auf Jahrzehnte Großes zu schaffen. Dazu ist Zeit und Ruhe in Deutschlands Innern und in seinen auswärtigen Beziehungen nötig; eine weniger erregte Zeit, als die gegenwärtige, wird sich dazu besser eignen. Parteipolitische und sozialpolitische Gegensätze schärfster Art sind wenig geeignet, die Grundlage für ein, alle Einsichtigen befriedigendes Gesetzeswerk zu schaffen. Amtlich und nicht amtlich muß schon jetzt alles zur Vorbereitung begonnen werden und die im Mai 1921 erscheinenden „Grundzüge" einer Sozialversicherungsreform des Reichsarbeitsamts geben erwünschte Anhaltspunkte. Aber bis zur Neuschaffung eines großen Gesetzes, das an Haupt und Gliedern reformiert und Bestes schafft, die zahllosen Grund- und Zweifelfragen löst, bedarf es noch einer nicht geringen Arbeit, einer nicht zu knappen Zeit. Nur in Jahren ist das Ziel erreichbar.

Die weiteren Betrachtungen führen uns zunächst auf die

II. Die Krankenversicherung

im besonderen.

1. Die Grundfrage der Versicherungspflicht hat eine juristisch bemerkenswerte Änderung erfahren. Zu ihren Merkmalen gehörte erstens eine Reihe von subjektiven Momenten: es mußten Arbeiterpersonen in Betracht kommen, Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge oder ungelernte Arbeiter, aber auch die den Arbeitern in wirtschaftlicher Beziehung nahestehenden Personen, wie Betriebsbeamte, Werkmeister und Techniker jeglichen Geschlechts; all diese mußten in einem gesetzlich erlaubten Betriebe freiwillig beschäftigt sein; es mußte ein Beschäftigungsverhältnis vorliegen,

---

[1] Vgl. die Kommentare von J. Krause, 2 Bde. 1915; Heinz Jäger, 1920.

dauernd und mit Gehalt oder Lohn verbunden. Betriebsbeamte, Werkmeister und Techniker unterlagen der Versicherungspflicht nur dann, wenn ihr jährliches Arbeitsverdienst 2000 M. nicht überstieg. Zu diesen subjektiven Momenten trat noch ein objektives Moment: es mußte die Beschäftigung in einem versicherungspflichtigen Betriebe erfolgt sein. Die RVO. bringt in dieser letzten Beziehung eine Änderung. Es werden nach § 165 für den Fall der Krankheit Gruppen von Personen versichert ganz ohne Rücksicht auf einen bestimmten Betrieb. Indem man den Grundsatz des § 1 KVG., der die Versicherungspflicht von der Zugehörigkeit zu bestimmten Betrieben abhängig macht, verläßt und die Versicherung allgemein auf alle Personenkategorien erstreckt, die im § 165 angegeben sind, hat man auch zur Durchführung dieser Neuerung die Person des Versicherten selbst in starkem Grade zur Mitwirkung bei den Aufgaben heranziehen müssen, die seine Versicherung mit sich bringt. Es mußte freudig begrüßt werden, daß man den Arbeiter selbst für mündig erklärte, daß man den Grundsatz wenigstens durchbrechen wollte, daß an sich der Arbeitgeber zur Übernahme und Erfüllung der Anmelde- und Einzahlungspflicht geeigneter sei als der Versicherte. Die RVO. wollte für große Gruppen von Arbeitern, insbesondere für alle unständigen Arbeiter, die Anmeldung durch sie selbst bewirkt wissen, aber, falls sie ihrer Pflicht nicht genügen, soll dafür gesorgt sein, daß sie gleichwohl von der Versicherung erfaßt werden (§§ 442 ff.). Immerhin wird der Beginn der Unterstützungspflicht für diese Art der Versicherung geknüpft an die Tatsache der Eintragung in ein Mitgliederverzeichnis, nicht mehr an die des Beginns des Beschäftigungsverhältnisses.

Was die erwähnten subjektiven Merkmale der Versicherungspflicht betrifft, so werden (Ziff. 1 des § 165 RVO. u. Verordnung vom 22. November 1918, RGBl. S. 1321) für versicherungspflichtig erklärt Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Lehrlinge, Dienstboten. (Die Gesindeordnungen hat die Revolution von 1918 aufgehoben.) In der 2. Ziffer werden als versicherungspflichtig bezeichnet Betriebsbeamte, Werkmeister und andere Angestellte in ähnlich gehobener Stellung, wenn sie im Hauptberufe beschäftigt werden. Es kann im einzelnen sehr zweifelhaft sein, was unter einer „ähnlich gehobenen Stellung im Hauptberufe" zu verstehen ist. Dem freien Ermessen bei der Rechtsanwendung ist ein um so größerer Spielraum gelassen, als bei der Verschiebung der Berufstätigkeiten und der Differenzierung der Beschäftigungsarten das Wesen einer gehobenen Tätigkeit für den entscheidenden Richter oder Verwaltungsbeamten selbst äußerst zweifelhaft sein kann. In einer 3. Ziffer werden Handlungsgehilfen und Lehrlinge, aber auch die bisher (in Ziffer 3 § 1 KVG.) ausgenommenen Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken für krankenversicherungspflichtig erklärt. Einer häufig erhobenen Forderung entspricht die 4. Gruppe, die auch Personen, die als Bühnen- und Orchestermitglieder beschäftigt werden, in die Versicherungspflicht einbezieht, und zwar ohne Rücksicht auf den Kunstwert ihrer Leistungen. Das subjektive Merkmal des Bezuges von Entgelt gilt für alle bezeichneten Gruppen mit Ausnahme der Hausgewerbetreibenden und der „Lehrlinge aller Art". Während für die Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Lehrlinge, Dienstboten keine Einkommensgrenze gezogen ist, besteht eine solche (mit Ausnahme der Hausgewerbetreibenden) für alle übrigen Personen nur dann, wenn ihr regelmäßiger Jahresarbeitsverdienst 15 000 M. (früher 5000 M., noch früher 2500 M.) nicht übersteigt. (Verordnung vom 30. April 1920, RGBl. S. 769.)

2. Die Leistungen der Krankenversicherung bleiben im wesentlichen dieselben wie die des KVG.: Krankenhilfe bis zu 26 Wochen nach Beginn der Krankheit oder des Krankengeldbezuges; sie besteht aus ärztlicher Behandlung, Arznei und kleineren Heilmitteln, sowie aus einem Krankengelde (1/2 des täglichen Grundlohnes) ev. Krankenhauspflege an Stelle der bezeichneten Leistungen. In solchem Falle empfangen die vom Kranken sonst unterhaltenen Angehörigen die Hälfte des Krankengeldes (jetzt Hausgeld genannt). Neu ist die Hauspflege durch Krankenwärter, Schwestern usw. Der alte Wunsch, daß die Karenzzeit bei Zahlung des Krankengeldes wegfallen soll, ist nicht erfüllt worden. Dabei hat die Praxis der Kassen, die in der Satzung den Wegfall der Karenzzeit ausgesprochen haben, gezeigt, daß es sich bei Einführung dieser Begünstigung nicht um eine Mehrbelastung der Kasse handelt. Das rechtzeitige Eingreifen der Krankenunterstützung dient zur schnelleren Heilung. Neu ist die Festsetzung des Begriffes der ärztlichen Behandlung in den §§ 122, 123. Sie umfaßt Hilfeleistungen anderer Personen, wie Bader, Hebammen, Heildiener,

Heilgehilfen, Krankenwärter, Masseure u. dgl. sowie Zahntechniker nur dann, wenn die Hilfeleistung vom Arzte (Zahnarzte) angeordnet ist, oder wenn sie in dringenden Fällen gewährt wird, in denen die Zuziehung eines approbierten Arztes (Zahnarztes) nicht angängig ist. Immerhin soll, besonders hinsichtlich der Zahnärzte, die Vorschrift nicht allzu streng genommen werden. Denn nach § 122 kann bei Zahnkrankheiten, mit Ausschluß von Mund- und Kieferkrankheiten, die Hilfeleistung auch in anderen als den genannten Fällen durch geeignete Zahntechniker gewährt werden. Die Landeszentralbehörde, die nach der Bestimmung des § 123 Einzelvorschriften erlassen kann, wird hier nur dann zweckmäßig wirken, wenn Übereinstimmung mit den Zentralbehörden des Reiches herbeigeführt wird.

Neben der Krankenunterstützung ist noch die Wöchnerinnenunterstützung, jetzt Wochenhilfe genannt, auch für nicht verheiratete Frauen, vorgesehen.

Dieses Gebiet hat in zahlreichen Einzelregelungen eine sehr erweiterte Ordnung gefunden und ruht jetzt auf dem Gesetze über Wochenhilfe und Wochenfürsorge vom 26. September 1919 in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Mai 1920. Wöchnerinnen, die im letzten Jahre vor der Niederkunft mindestens sechs Monate hindurch auf Grund der Reichsversicherung oder bei einer knappschaftlichen Krankenkasse gegen Krankheit versichert gewesen sind, erhalten als Wochenhilfe 1. einen einmaligen Beitrag zu den Kosten der Entbindung in Höhe von 50 M.; 2. ein Wochengeld in Höhe des Krankengeldes, jedoch mindestens $1^1/_2$ M. täglich, einschließlich der Sonn- und Feiertage, für zehn Wochen, von denen vier in die Zeit vor und sechs in die Zeit nach der Entbindung fallen. Das Wochengeld für die ersten vier Wochen ist mit dem Tage der Entbindung fällig; 3. eine Beihilfe bis zum Betrage von 25 M. für Hebammendienste und ärztliche Behandlung, falls solche bei Schwangerschaftsbeschwerden erforderlich werden; 4. solange sie ihre Neugeborenen stillen, ein Stillgeld in Höhe des halben Krankengeldes, jedoch mindestens 75 Pf. täglich, einschließlich der Sonn- und Feiertage, bis zum Ablauf der 12. Woche nach der Niederkunft. Neben Wochengeld wird Krankengeld nicht gewährt, die Wochen nach der Niederkunft müssen zusammenhängen. Die Satzung kann die Dauer des Wochengeldbezuges bis auf 13 Wochen, des Stillgeldbezugs bis auf 26 Wochen erweitern, mit Zustimmung des Oberversicherungsamts das Wochengeld höher als das Krankengeld, und zwar bis zur Höchstgrenze von $^3/_4$ des Grundlohns bemessen. Stirbt eine Wöchnerin bei der Entbindung oder während der Zeit der Unterstützungsberechtigung, so werden die noch fälligen Bezüge aus der Reichswochenhilfe an denjenigen gezahlt, der für den Unterhalt des Kindes sorgt. Die Kassenvorstände können allgemein für alle Wöchnerinnen, also nicht für einzelne Fälle, beschließen, statt der baren Beihilfen freie Behandlung durch Hebamme und Arzt sowie erforderliche Arznei bei der Niederkunft und bei Schwangerschaftsbeschwerden zu gewähren. Es kann auch nur eine der Sachleistungen gewährt werden. Da nach dem im Frühjahr 1921 beschlossenen preußischen Hebammengesetz die gewerbsmäßige Geburtshilfe ausschließlich von Hebammen ausgeübt werden soll, die von einem Kommunalverband gegen festes Einkommen angestellt sind, ist bestimmt, das Landesgesetz könne vorschreiben, daß die Krankenkassen an eine öffentliche Körperschaft, die fest angestellte und besoldete Hebammen zur Verfügung stellt, einen Betrag in Höhe der für solche Hilfeleistungen bestimmten Gebühr zu entrichten haben. Mit Zustimmung der Wöchnerin kann die Kasse 1. an Stelle des Wochengeldes Kur und Verpflegung in einem Wöchnerinnenheim; 2. Hilfe und Wartung durch Hauspflegerinnen gewähren und dafür bis zur Hälfte des Wochengeldes abziehen. Ist die Wöchnerin während des letzten Jahres bei mehreren Kassen versichert gewesen, so hat die leistungspflichtige Kasse gegen die anderen einen näher geregelten Erstattungsanspruch. Die Satzung kann Schwangeren, die der Kasse mindestens sechs Monate angehören, 1. wenn sie infolge der Schwangerschaft arbeitsunfähig werden, ein Schwangerengeld in Höhe des Krankengeldes bis zur Gesamtdauer von sechs Wochen zubilligen, 2. auf die Dauer dieser Leistung die Zeit der Gewährung des Wochengeldes vor der Niederkunft anrechnen.

Ganz neu ist die Wochenfürsorge für minderbemittelte deutsche Wöchnerinnen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inlande haben und für die sonst kein Anspruch auf Wochenhilfe besteht.

Im Gegensatz zur RVO. ist jetzt rechtens, daß Regelleistungen außer Krankenhilfe, Wochengeld und Sterbegeld sind Wochenhilfe und Familienhilfe. Das Sterbegeld beträgt das Zwanzig-

fache des Grundlohns, kann satzungsgemäß bis zum 40fachen erhöht, auch der Mindestbetrag auf 50 M. festgesetzt werden. Die Familienhilfe ist ebenfalls neu geregelt. Wochenhilfe wird gewährt Ehefrauen sowie solchen Töchtern, Stief- und Pflegetöchtern der Versicherten, welche mit diesen in häuslicher Gemeinschaft leben (unter einer Anzahl näherer Voraussetzungen); die Satzung kann zubilligen Krankenpflege an solche Familienangehörige der Versicherten, welche darauf nicht anderweit nach der RVO. Anspruch haben; Sterbegeld beim Tode des Ehegatten oder eines Kindes eines Versicherten. Bisher war die Familienhilfe Mehrleistung.

Neben den Mindest- oder Regelleistungen gibt es nämlich satzungsmäßige Mehrleistungen, deren einige bereits im obigen Zusammenhang erwähnt sind. Hier sei noch hingewiesen auf folgende Erweiterungen: die Satzung kann die Dauer der Krankenhilfe bis auf ein Jahr erweitern; Fürsorge für Genesende bis zur Dauer eines Jahres nach Ablauf der Krankenhilfe gestatten; Hilfsmittel gegen Verunstaltung und Verkrüppelung zubilligen, die nach beendigtem Heilverfahren nötig sind, um die Arbeitsfähigkeit herzustellen oder zu erhalten; das Krankengeld für Verheiratete und Ledige sowie nach der Zahl der Kinder und sonstigen Angehörigen abstufen, die der Versicherte bisher von seinem Arbeitsverdienste ganz oder überwiegend erhalten hat; für alle oder nur für die niedrigeren Mitgliederklassen oder Lohnstufen Zuschläge zum Krankengeld in einem für alle gleich hohen oder für die niedrigeren von ihnen erhöhten Betrage bewilligen; das Krankengeld schon vom ersten Tage der Arbeitsunfähigkeit an zubilligen bei Krankheiten, die länger als eine Woche dauern, zum Tode führen oder durch Betriebsunfall verursacht worden sind, sowie mit Zustimmung des Oberversicherungsamts auch bei anderen Krankheiten — Zuschuß zu größeren Heilmitteln, Krankenkost, Erhöhung des Hausgeldes ist vorgesehen — doch alles nur, wenn die Satzung es bestimmt.

„Gemeinsame Vorschriften", die sich auf den Beginn, das Ruhen usw. der Versicherung beziehen, sind in den §§ 206 bis 224 gruppiert. Es handelt sich hier um eine systematische Zusammenfassung schon früher geltender Vorschriften des KVG., die ehedem allzusehr zerstreut waren. Neu war aber die Bestimmung des § 212, daß, wenn während der Dauer einer Krankheit das Kassenmitglied zu einer anderen Kasse übertritt, diese die weitere Leistung in dem für ihre Mitglieder durch die Satzung bestimmten Umfang zu übernehmen hat. Auf die Gesamtdauer der Unterstützung ist die Zeit der bereits genossenen Leistungen anzurechnen. Durch diese Vorschriften wird eine leidige Streitfrage über sog. schwebende Unterstützungsansprüche ein für allemal ausgeräumt. Auch Abs. 2 des § 214 erledigt einen Streitpunkt. Jetzt ist nämlich Sterbegeld auch dann zu gewähren, wenn der Tod nach Ablauf der drei auf den Austritt aus der Kasse folgenden arbeitslosen Wochen eintritt, wenn die Krankenhilfe bis zum Tode geleistet worden ist. Endlich ist auch noch eine Neuregelung des Ruhens des Rechts auf Bezug der Krankenunterstützung hervorzuheben (§ 216). Solange der Berechtigte eine Freiheitsstrafe verbüßt oder in einem Arbeitshause oder in einer Besserungsanstalt untergebracht ist; solange der Berechtigte ohne Zustimmung des Kassenvorstandes im Auslande sich aufhält und diese Vorschrift nicht durch Beschluß des Bundesrats (jetzt wohl des Reichskanzlers) für bestimmte Grenzgebiete außer Kraft gesetzt ist; solange der berechtigte Ausländer wegen Verurteilung in einem Strafverfahren aus dem Reich ausgewiesen ist, ruht das Recht auf Krankenhilfe. Hat der Berechtigte im Inland Angehörige, denen Familienhilfe zusteht, so ist diese zu gewähren.

3. Die äußere Verfassung der Krankenversicherung prägt sich darin aus, daß nur vier, nämlich die Orts-, Land-, Betriebs- und Innungskrankenkassen als Kassenformen hervorgehoben werden. Die knappschaftlichen Krankenkassen finden nur dadurch Erwähnung, daß der § 225 bestimmt, ihre Mitglieder seien nicht verpflichtet einer der bezeichneten Krankenkassen als Mitglieder anzugehören. Statt der Hilfskassen erfahren Ersatzkassen eine besondere Behandlung (§§ 503 bis 525). Man kann diese Materie nur im Zusammenhang mit dem Bestreben nach einer Zentralisation des Kassenwesens erörtern. Über die Zersplitterung, die auch noch heute herrscht, kann eine Meinungsverschiedenheit nicht bestehen. Die Durchführung der Krankenversicherung auf beruflicher Grundlage hat sich nicht bewährt. Man war davon ausgegangen, daß die verhältnismäßige Gleichheit der Krankheitsgefahr und die leichtere Durchführbarkeit der Selbstverwaltung bei den nahen gegenseitigen Beziehungen zwischen den einzelnen Kassen-

mitgliedern und die zur Bekämpfung der Simulation unentbehrliche Kontrolle auf jene berufliche Grundlage hinweisen. Man kann der Begründung zur RVO. gerne zugeben, daß die damalige Organisation an sich wohl berechtigt war, daß erst die Erfahrung der späteren Zeit die Überspannung des richtigen Grundsatzes dargetan hat. Es ist ein geradezu unbegreiflicher Zustand, daß sich als Träger der reichsgesetzlichen Krankenversicherung im Reiche nach der im Kaiserlichen Statistischen Amte bearbeiteten Statistik für 1909 außer den Knappschaftskassen nicht weniger als 23 279 Gebilde verschiedener Art, Gemeindekrankenversicherungen, Orts-, Betriebs- (Fabrik-), Bau- und Innungskrankenkassen, zugelassene freie Hilfskassen und landesrechtliche Hilfskassen befanden. Dabei war die Mitgliederzahl ganz außerordentlich verschieden. Neben Kassen, die Zehntausende von Mitgliedern aufwiesen, fanden sich zahlreiche Kassen mittlerer Größe, daneben aber auch in unverhältnismäßig großer Zahl Zwergkassen von weniger als 100 Mitgliedern. So besaßen im Jahre 1903 von je 100 aller Kassen einschließlich der Gemeindekrankenversicherung 44,6 weniger als 100 und 92,1 weniger als 1000 Mitglieder, nur 1,1% dieser Kasseneinrichtungen zählten mehr als 5000 Mitglieder. Es gab noch Zwergkassen, die noch lange nicht 100 Mitglieder zählen. Unter der übermäßigen Zersplitterung leidet die Leistungsfähigkeit der Kassen, leiden die Versicherten selbst.

Eine der wichtigsten Fragen betrifft die Berechtigung der Erhaltung der Betriebskrankenkassen. Über ihre Vor- und Nachteile ist sehr viel gestritten worden (vgl. meine Aufsätze in Reformblatt der Reichsversicherung 1907 S. 127ff., 144ff., 217ff.). Alles in allem wird man Vorteile und Nachteile der Betriebskrankenkassen im Gleichgewicht finden können. Individuelle Erfahrungen mit der einen oder anderen Betriebskrankenkasse werden je nach ihrem günstigen oder ungünstigen Befunde Urteile der Interessenten leicht zu bestimmen geeignet sein. Jedoch kommt es auch hier auf den Durchschnitt an, und es ist für die Allgemeinheit nur wichtig, was im großen und ganzen als Vorzug oder Nachteil der Betriebskrankenkassen angesehen werden muß. Ich für meinen Teil bin auf Grund der obigen Erwägungen und Feststellungen, sowie infolge meiner Kenntnis einer großen Zahl von wichtigen Betriebskrankenkassen der Meinung, daß es gerechtfertigt war, wenn die RVO. jene Kassenform beibehielt. Dagegen war die Beibehaltung der Innungskrankenkassen eine Frage der Opportunität. Das Gesetz hat festgelegt, daß die von den Innungskrankenkassen zu gewährenden Leistungen denjenigen entsprechen müssen, welche die das meiste leistende Ortskrankenkasse an dem betreffenden Orte gewährt. Die RVO. hat hinsichtlich der Zentralisation die Innungskrankenkassen ebenso behandelt wie die Betriebskrankenkassen. (Vgl. §§ 250—254, 256, 257 RVO.; Art. 17, 18, 23 EG.)

Die knappschaftlichen Krankenkassen stellen eine Versicherungsform dar, die den besonderen Verhältnissen des Bergbaues und der Bergarbeiter entspricht. Hieran konnte wenig geändert werden (§§ 495ff.). Zu wünschen wäre nur ein Reichsberggesetz. Die meisten deutschen Einzelstaaten haben sich dem Vorbild des preußischen Berggesetzes angeschlossen.

Keine Zweifel bestanden hinsichtlich der Aufhebung der Gemeindekrankenversicherung. Sie hatte die geringsten Leistungen und wies den Mangel an Selbstverwaltung auf. Immer müßte man die Gemeindekrankenversicherung als Grundbeispiel dafür aufzeigen, wie wenig entwicklungsfähig eine Krankenkasseneinrichtung ist, die der selbstgewollten Tätigkeit der Versicherten entbehrt.

Das Gesetzbuch schuf neu die Landkrankenkassen. Die RVO. zeigt hierbei den Fehler, daß sie die Selbstverwaltung nicht voll gewährte (§§ 226ff., 235, 327f., aufgehoben §§ 329, 330 durch Verordnung vom 5. Februar 1919, RGBl. S. 181). Der Name wurde mit Rücksicht darauf gewählt, daß der Hauptbestandteil der Mitglieder der neuen Kasse aus landwirtschaftlichen Arbeitern bestehen soll. Es kann die Landesgesetzgebung allerdings bestimmen, daß für das Gebiet oder Gebietsteile des Bundesstaats keine Landkrankenkassen neben den allgemeinen Ortskrankenkassen errichtet werden (§ 227; vgl. auch §§ 228—232).

Die Hauptform der Kassen bleibt die Ortskrankenkasse. Sie soll für örtliche Bezirke (eine größere Stadt oder ein größerer Kreis, wie Amtshauptmannschaft, Oberamt) errichtet werden. Sie ist, wie auch die Landkrankenkasse, in der Regel innerhalb des Versicherungsamtsbezirks zu errichten. Im übrigen geht das Gesetz nicht radikal genug vor, indem es die vollständige Auf-

hebung der auf der Berufsgemeinschaft beruhenden Ortskrankenkassen nicht vorsieht. Doch sind die örtlich abgegrenzten Kassen als Grundpfeiler der Gesamtorganisation des Krankenkassenwesens gedacht. Besondere Ortskrankenkassen sind für einzelne oder mehrere Gewerbszweige oder Betriebsarten oder allein für Versicherte eines Geschlechts vorgesehen (§§ 239—244). Die Mindestzahl der Mitglieder ist auf 250 festgesetzt. Die Gleichwertigkeit der Leistungen mit denen der maßgebenden Ortskrankenkasse muß gesichert sein, ebenso die dauernde Leistungsfähigkeit und der Ausschluß der Gefährdung der allgemeinen Orts- und Landkrankenkasse.

Die Bestimmungen über die Vereinigung, Ausscheidung, Auflösung und Schließung der Orts-, Land-, Betriebs- und Innungskrankenkassen sowie das Verfahren sind in teilweiser Anlehnung an bisherige Vorschriften des KVG., aber doch mit einem erheblichen Einschlag neuer durch die dargelegten Grundprinzipien der äußeren Organisation bedingten Ideen geregelt (§§ 264—305).

4. Von erheblicher politischer Bedeutung ist die Frage der inneren Verfassung der Krankenkassen. Es hängt dies eng zusammen mit der Frage der Selbstverwaltung. Sie ist in reinster Form bei den Krankenkassen ausgebildet und trat bei den bisherigen politischen Erörterungen am meisten in den Vordergrund. Die Gefahr, daß die Halbierung der Stimmen und Beiträge im Gegensatze zum bisherigen Verhältnisse: $^2/_3$ bei Arbeitern und $^1/_3$ bei Arbeitgebern, durchgeführt werde, wie es der Regierungsentwurf vorschlug, ist beseitigt. Was war die Absicht der Vorlage? Warum konnte man von einer Gefahr sprechen?

Die Absicht des Entwurfes zur RVO. war, durch Gleichstellung der Rechte und Pflichten zwischen den Arbeitgebern und Versicherten ein paritätisches Verhältnis herzustellen, das aber, bei Licht besehen, weder von den Arbeitgebern, deren Beiträge dadurch finanziell erheblich erhöht werden, gewünscht, noch auch für ein friedliches Funktionieren des Kassenwesens geeignet ist. Die Praxis der Dinge zeigt seit einem Vierteljahrhundert, daß die Arbeitgeber, von den Betriebskrankenkassen abgesehen, keinen allzu dringenden Wunsch zu einer Beteiligung an der Verwaltung geäußert haben, sie vielmehr meist als eine lästige Pflicht erachteten. Es haben eben die Arbeitgeber instinktiv richtig gehandelt, indem sie die Verwaltung der Kassen denen überließen, für die sie bestimmt waren, den Arbeitern. Ohne die Leistungen der Arbeiter-, insbesondere Krankenversicherung würden die Löhne um denjenigen Betrag höher sein, der zur Krankenfürsorge unentbehrlich ist. Diesen höheren Lohnbetrag hätten aber selbstverständlich die Arbeiter ohne Mitwirkung des Arbeitgebers zu verwenden. Die Regierung wollte durch die Halbierung der Beiträge und Stimmen gleichzeitig ein Mittel finden zur Fernhaltung unberechtigter äußerer Einflüsse. Es ist aber nicht der Beweis erbracht, daß diese parteipolitische Ausnutzung einen derartigen Umfang angenommen hätte, daß man zu einem so radikalen Mittel, wie der Halbierung der Beiträge und Stimmen und, wie davon untrennbar, der Bestellung eines bureaukratischen Vorsitzenden, hätte greifen müssen. Gerade seitdem die Klagen in dieser Richtung in die Öffentlichkeit gelangt sind, bemühen sich die meisten Kassen, ihre Verwaltung rein sachlich im Sinne der sozialpolitischen Gesetze zu führen und parteipolitischem Einfluß keinen Zugang zu gestatten. Ob die Bemühungen zu radikalem Ausschalten der „unberechtigten äußeren Einflüsse" geführt haben, kann man schwer beweisen. Allein wenn der parteipolitische Mißbrauch in den Krankenkassen nur Ausnahme, nicht Regel ist, dann darf man nur zu Mitteln greifen, die ihm vorbeugen oder ihn bekämpfen, nicht aber zu solchen, die das Selbstverwaltungsrecht auf das außerste gefährten. Hoffentlich werden die Versuche, den jetzt durch § 332 RVO. bestätigten Rechtszustand — der Ausschuß besteht zu $^1/_3$ aus Vertretern der Arbeitgeber, zu $^2/_3$ der Versicherten — zu ändern, nicht immer wieder unternommen werden.

5. Hinsichtlich der Verwendung der Kassenmittel ist der Grundsatz des § 29 Abs. 2 KVG. (§ 363) wiederholt, daß jene Mittel nur verwendet werden dürfen für die satzungsmäßigen Leistungen, zur Füllung der Rücklage, für die Deckung der Verwaltungskosten und für Maßnahmen allgemeiner Art zur Verhütung von Krankheiten der Kassenmitglieder. Neu ist seit der RVO., daß Aufwendungen aus Kassenmitteln zulässig sind für die Teilnahme an Versammlungen, die zur Förderung der gesetzlichen Zwecke der Krankenversicherung bestimmt sind (§ 363 Abs. 2). Daß aber hier die Landeszentralbehörde bestimmen soll, was zur Förderung sich eignet, scheint nicht

unbedenklich, weil hier vielleicht eine rücksichtslose Behandlung bezüglich der als parteipolitisch angesehenen Kongresse denkbar ist.

6. Die Ärztefrage bedarf besonderen Eingehens. Der Kampf um die Arztsysteme ist alt. Als im Jahre 1883 das Krankenversicherungsgesetz eingeführt wurde, dachte niemand an die große Entwicklung, die das Krankenkassenwesen sehr bald nehmen würde und genommen hatte. Es war zur Zeit der Entstehung des Krankenversicherungsgesetzes von keiner, auch nicht von ärztlicher Seite das Prinzip der freien Arztwahl als das allein oder hauptsächlich mögliche oder notwendige betont worden. Nachdem man jedoch seine Erfahrungen mit diesem System, insbesondere in finanzieller Beziehung, zum Schaden der Kassen gemacht hatte, hat die Novelle vom 10. April 1892 eine Vorschrift in das Krankenversicherungsgesetz gebracht, wonach die Kasse beschließen kann, daß ärztliche Behandlung nur durch bestimmte Ärzte zu gewähren ist, und die Bezahlung der durch Inanspruchnahme anderer Ärzte entstandenen Kosten, von dringenden Fällen abgesehen, abgelehnt werden kann (§§ 6a Abs. 1 Z. 6, 26a, Abs. 2 Z. 2b KVG.). Auf diese Weise war es möglich, das Kassenarztsystem einzuführen. Es ist jedoch dafür gesorgt worden, daß die Kasse nicht in der Lage ist, zum Nachteil der Versicherten die ärztliche Hilfeleistung etwa durch eine geringe Zahl oder durch ungeeignete Ärzte einzuschränken. Zu den gesetzlichen und statutenmäßigen Obliegenheiten gehört auch die ärztliche Versorgung, und die Aufsichtsbehörde überwachte nach § 45 KVG. die Befolgung dieser Vorschriften nicht nur, sondern sie konnte, wenn die Kasse die Erfüllung ihrer gesetzlichen oder statutenmäßigen Einrichtungen verweigerte, die Befugnisse und Pflichten der Kassenorgane selbst wahrnehmen. Daß diese Übernahme der Organfunktionen, also die zeitweilige Ausschaltung des Selbstverwaltungsrechtes der Kassen, mehrfach zur Wirklichkeit geworden ist, dürfte als bekannt vorausgesetzt werden. Aber auch sonst hatte die Aufsichtsbehörde eine weitgehende Befugnis und Möglichkeit, in die Fragen der ärztlichen Versorgung auch schon nach bisherigem Rechte einzugreifen. Insbesondere ist in § 56a KVG. bestimmt gewesen, daß auf Antrag von mindestens 30 beteiligten Versicherten die höhere Verwaltungsbehörde nach Anhörung der Kasse und der Aufsichtsbehörde die Gewährung der ärztlichen Leistungen durch weitere, als von der Kasse bestimmte Ärzte, Apotheken und Krankenhäuser verfügen kann, wenn durch die von der Kasse getroffenen Anordnungen eine den berechtigten Anforderungen der Versicherten entsprechende Gewährung jener Leistungen nicht gesichert ist. Wird einer solchen Verfügung nicht binnen der gesetzlichen Frist Folge geleistet, so kann die höhere Verwaltungsbehörde die erforderlichen Anordnungen statt der zuständigen Kassenorgane mit verbindlicher Wirkung für die Kasse treffen.

Der Entwurf von 1910 bot, neben einer sorgfältigen Wahrung der Parität in bezug auf das Recht der Kassenvorstände, allgemeine oder besondere Verträge zu schließen, durch Zulassung eines weitgehenden Arbeitstarifvertrages den Ärzten einen bedeutenden Vorteil. Die geradezu ängstlich zu nennenden Vorsichtsmaßregeln, welche der Entwurf bezüglich der Herstellung eines allgemeinen Ärztevertrages brachte und alle die Bestimmungen, welche die Einsetzung und die Aufgaben des Vertragsausschusses betrafen, zeigten das weitgehende Entgegenkommen und den überaus friedfertigen Charakter dieser Bestimmungen. Auch das, was über die Regelung von Streitigkeiten verordnet war, konnte nur als ein Zeichen des versöhnlichen Charakters dieser Vorschriften gelten. Sicherlich hatten die Krankenkassen weniger Anlaß zur Befriedigung über diese Bestimmungen, als die Ärzte. Aus allen Anläufen zur Reform ist aber in bezug auf die Ärztefrage recht wenig geworden. Der Begriff der „ärztlichen Behandlung" ist festgelegt, die Systeme der Kassenärzte und der freien Ärztewahl sind als gleichberechtigt anerkannt, auch im übrigen der bisherige Rechtszustand beibehalten worden, soweit nicht aus dem Folgenden sich Neues ergibt, das auch die Änderungen mit umfaßt, die duch die Verordnung vom 23. Dezember 1918 (RGBl. S. 1454) hinzugekommen sind. Wo mit dem 31. Dezember 1918 oder im Laufe des Jahres 1919 die zwischen Krankenkassen und Ärzten über die Behandlung der Kassenmitglieder geschlossenen Verträge ablaufen und keine Vereinbarung über ihre Verlängerung oder den Abschluß neuer Verträge zustande kommt, gilt dies:

Wird bei einer Krankenkasse die ärztliche Versorgung dadurch ernstlich gefährdet, daß diese Kasse keinen Vertrag zu angemessenen Bedingungen mit einer ausreichenden Zahl von Ärzten

schließen kann, oder daß die Ärzte den Vertrag nicht einhalten, so ermächtigt das Oberversicherungsamt (Beschlußkammer) die Kasse auf ihren Antrag widerruflich, statt der Krankenpflege oder sonst erforderlichen ärztlichen Behandlung eine bare Leistung bis zu zwei Dritteln des Durchschnittsbetrages ihres gesetzlichen Krankengeldes zu gewähren.

Das Oberversicherungsamt (Beschlußkammer) kann zugleich bestimmen

1. wie der Zustand dessen, der die Leistungen erhalten soll, anders als durch ärztliche Bescheinigungen nachgewiesen werden darf,
2. daß die Kasse ihre Leistungen solange einstellen oder zurückbehalten darf, bis ein ausreichender Nachweis erbracht ist,
3. daß die Leistungspflicht der Kasse erlischt, wenn binnen einem Jahre nach Fälligkeit des Anspruchs kein ausreichender Nachweis erbracht ist,
4. daß die Kasse diejenigen, denen die ärztliche Behandlung zu gewähren ist, in ein Krankenhaus verweisen darf, auch wenn die Fälle nicht vorliegen, in denen es der Zustimmung des Versicherten nicht bedarf (§ 370, 184 Abs. 3).

Als Angebot, „angemessener Bedingungen" im Sinne des § 370 der RVO. ist es anzusehen, wenn eine Kasse ihren Ärzten vorgeschlagen hat, die Tätigkeit für die Kasse ohne Unterbrechung vorläufig bis zum 31. Dezember 1919 unter den Bedingungen des alten Vertrags fortzusetzen, vorbehaltlich jedoch eines Schiedsspruchs über eine Erhöhung der ärztlichen Bezüge für die Zeit vom Ablauf des alten Vertrags ab. Der Vorschlag muß ferner dahin gerichtet gewesen sein, daß die Erhöhung im allgemeinen 20%, beim Vorliegen besonderer Verhältnisse aber nicht weniger als 10% und nicht mehr als 33% der alten Sätze betragen darf, während bei Fuhrkosten ohne Rücksicht auf diese Grenzen die gegenwärtigen ortsüblichen Preise berücksichtigt werden sollen. Ferner soll danach bei Bezahlung nach den Mindestsätzen der ärztlichen Gebührenordnung eine Heraufsetzung dieser Sätze, die seit dem Jahre 1918 stattgefunden hat, auf die zu bewilligende Erhöhung angerechnet werden.

Für den Schiedsspruch sollen die Schiedsämter zuständig sein, die auf Grund des Einigungsabkommens zwischen Krankenkassen und Ärzten vom 23. Dezember 1913 (des sogenannten Berliner Abkommens) errichtet worden sind.

Wo ein Schiedsamt noch nicht errichtet ist, kann die Entscheidung einer Schiedsstelle vorbehalten werden, die aus dem Vorsitzenden des Oberversicherungsamtes oder seinem Stellvertreter als Vorsitzenden und je zwei von der Kasse und ihren Ärzten gewählten Beisitzern besteht.

Die im § 370 der RVO. dem Oberversicherungsamte (Beschlußkammer) übertragenen Obliegenheiten nimmt in diesen Fällen das Versicherungsamt (Beschlußausschuß) wahr. Gegen seinen Beschluß hat der Kassenvorstand die Beschwerde bei dem Oberversicherungsamte (Beschlußkammer). Dieses entscheidet endgültig.

Das Reichsarbeitsamt bestimmt, wie die Durchschnittsbeträge des gesetzlichen Krankengeldes im Sinne des § 370 der RVO. zu ermitteln und wieweit dabei Mitgliederklassen oder Lohnstufen mit einem sechs Mark übersteigenden Grundlohn zu berücksichtigen sind. (§§ 1—5 der Verordnung vom 23. Dezember 1918 — RGBl. S. 1454 —, in Kraft seit 27. Dezember 1918.)

Der Grundsatz der Gleichstellung von Ärzten und Kassen wird ausdrücklich festgestellt (§ 368). Die Beziehungen zwischen Krankenkassen und Ärzten werden durch schriftlichen Vertrag geregelt; die Bezahlung anderer Ärzte kann die Kasse, von dringenden Fällen abgesehen, ablehnen. Dem Verlangen nach dem Arzte des Vertrauens trägt § 369 Rechnung: Soweit es die Kasse nicht erheblich mehr belastet, soll sie ihren Mitgliedern die Auswahl zwischen mindestens zwei Ärzten freilassen. Wenn der Versicherte die Mehrkosten selbst übernimmt, steht ihm die Auswahl unter den von der Kasse bestellten Ärzten frei. Die Satzung kann jedoch bestimmen, daß der Behandelte während desselben Versicherungsfalles oder Geschäftsjahres den Arzt nur mit Zustimmung des Vorstandes wechseln darf. Es entspricht dem bisherigen Rechte, wenn bestimmt ist, daß die Satzung den Vorstand ermächtigen kann, die Krankenhausbehandlung nur durch bestimmte Krankenhäuser zu gewähren und die Bezahlung anderer Krankenhäuser, von dringenden Fällen abgesehen, abzulehnen. Neu dagegen ist die Vorschrift, daß dabei Krankenhäuser, die lediglich zu wohltätigen oder gemeinnützigen Zwecken bestimmt oder von öffentlichen Verbänden oder Körperschaften

errichtet, und die bereit sind, die Krankenhauspflege zu den gleichen Bedingungen zu leisten, nur aus einem wichtigen Grunde mit Zustimmung des Oberversicherungsamts ausgeschlossen werden dürfen. Bisherigem Recht entsprechen die jetzt besser formulierten §§ 372, 373: „Genügt bei einer Krankenkasse die ärztliche Behandlung oder Krankenhauspflege nicht den berechtigten Anforderungen der Erkrankten, so kann, vorbehaltlich des § 370, das Oberversicherungsamt nach Anhören der Kasse jederzeit anordnen, daß diese Leistungen noch durch andere Ärzte oder Krankenhäuser zu gewähren sind. Diese Anordnung soll nur auf so lange getroffen werden, wie es ihr Zweck fordert, und bedarf, wenn sie über ein Jahr gelten soll, der Genehmigung der obersten Verwaltungsbehörde.“ (§ 372 RVO.) „Wird die Anordnung nicht binnen der gesetzten Frist befolgt, so kann das Oberversicherungsamt selbst das Erforderliche auf Kosten der Kasse veranlassen. Verträge, welche die Kasse mit Ärzten oder Krankenhäusern bereits geschlossen hat, bleiben unberührt. Die Kasse hat gegen diese Anordnungen und Maßnahmen binnen einer Woche die Beschwerde bei der obersten Verwaltungsbehörde.“ (§ 373 RVO.)

Für die Zukunft muß das Streben auf Herstellung wirksamerer staatlicher Schiedsinstanzen gerichtet sein. Es muß jede Garantie geschaffen werden, daß die Ärzte eine ihrer Stellung und ihrem Berufe entsprechende Behandlung in den Kassen erfahren, daß ihnen eine angemessene, nur durch den Stand der Kassenfinanzen begrenzte Honorierung zuteil wird, daß sie mit Freude und nicht mit Mißbehagen an der Durchführung der Sozialversicherung beteiligt werden.

7. Die Kosten der Krankenversicherung werden durch die Beiträge gedeckt. Leisten muß sie in der Regel der Arbeitgeber, der den Anteil des Pflicht-Versicherten vom Lohn der nächsten und übernächsten, nicht aber bei einer späteren Lohnzahlung abziehen darf. Ausnahmsweise werden die Mittel bei den Hausgewerbetreibenden teils durch Auftraggeberzuschüsse, teils von den ersteren selbst und ihren hausgewerblich Beschäftigten aufgebracht. Die unständigen Arbeiter haben ihren Beitragsteil selbst einzuzahlen (§§ 449, 450). Das Verhältnis von zwei Drittel der Versicherungspflichtigen zu einem Drittel der Arbeitgeber wird z. T. durchbrochen, so satzungsgemäß bei den Innungskrankenkassen, wo beide Teile je die Hälfte tragen können (§ 381). Höhe und Abstufung der Beiträge wird eingehend bestimmt (§§ 384ff.). Neu ist insbesondere, daß die Beiträge nur dann höher als siebeneinhalb v. H. des Grundlohns festgesetzt werden, wenn es zur Deckung der Regelleistungen erforderlich ist, und daß die Beiträge über siebeneinhalb v. H. des Grundlohns nur zur Deckung der Regelleistungen oder auf übereinstimmenden Beschluß der Arbeitgeber und Versicherten im Ausschuß erhöht werden dürfen (Gesetz vom 26. September 1919, RGBl. S. 1757, § 16).

8. Kassenangestellte und Beamte sind nach bisherigem Rechte lediglich auf Grund privatrechtlicher Verträge bei den Kassen angestellt worden. (Vgl. Karl Dahmen, Das Recht der Kassenangestellten 1913.) Das war eine Folge der Selbstverwaltung. Sie ist jetzt, nicht ohne gute Gründe, eingeengt worden. Der Kassenvorstand beruft die aus Kassenmitteln bezahlten Angestellten. (§ 349 Abs. 1 ist, wie hier angegeben, geändert, die Absätze 2 und 3 sowie § 350 sind gestrichen durch Verordnung vom 5. Februar 1919, RGBl. S. 181.) Für Angestellte, die nur auf Probe, zu vorübergehender Dienstleistung oder zur Vorbereitung beschäftigt werden, oder die das Amt nebenher oder ohne Entgelt ausüben, gilt die Dienstordnung nur, soweit sie es ausdrücklich vorsieht. Die Pflicht zur Aufstellung einer Dienstordnung besteht darüber hinaus für die von den Krankenkassen besoldeten Angestellten, die nicht staatliche oder gemeindliche Beamte sind. Diese Dienstordnung regelt die Rechts- und die allgemeinen Dienstverhältnisse der Angestellten, insbesondere den Nachweis ihrer fachlichen Befähigung, ihre Zahl, die Art der Anstellung, die Kündigung oder Entlassung und die Festsetzung von Strafen. Die sachliche Befähigung muß auch in anderer Weise als durch die Zurücklegung eines vorgeschriebenen Bildungsganges nachgewiesen werden können (§ 352). Die Dienstordnung enthält einen Besoldungsplan. Dabei regelt sie: 1. wieweit bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung das Gehalt fortbezahlt wird; 2. in welchen Fristen Dienstalterszulagen gewährt werden; 3. unter welchen Bedingungen Anstellung auf Lebenszeit oder nach Landesrecht unwiderruflich erfolgt und Ruhegehalt und Hinterbliebenenfürsorge gewährt werden. Sie regelt ferner, unter welchen Voraussetzungen Beförderung stattfindet (§ 353). Vor Aufstellung der Dienstordnung hat der Vorstand die volljährigen Angestellten zu hören.

Die Dienstordnung bedarf der Genehmigung des Oberversicherungsamts. Diese darf nur versagt werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt, insbesondere, wenn Zahl oder Besoldung der Angestellten in auffälligem Mißverhältnis zu ihren Aufgaben steht. Wird die Genehmigung versagt, so entscheidet auf Beschwerde die oberste Verwaltungsbehörde. Das gleiche gilt für Änderungen der Dienstordnung. (§ 355, geändert, was hier überall besonders berücksichtigt ist, durch das letzterwähnte Gesetz.) Reicht eine Kasse trotz Aufforderung in der gesetzten Frist keine Dienstordnung ein, so stellt das Oberversicherungsamt die Dienstordnung rechtsverbindlich fest. Das gleiche gilt für angeordnete Änderungen und Ergänzungen (§ 356).

Wer der Dienstordnung unterstehen soll, wird durch schriftlichen Vertrag angestellt. Nach zehnjähriger Beschäftigung darf Kündigung nur aus einem wichtigen Grunde stattfinden. Die Vereinbarungen über das Kündigungsrecht der Kasse dürfen den Angestellten nicht schlechter stellen, als er mangels einer Vereinbarung nach bürgerlichem Recht gestellt sein würde. Kündigung oder Entlassung darf für Fälle nicht ausgeschlossen werden, in denen ein wichtiger Grund vorliegt. Geldstrafe darf nur bis zum Betrag eines einmonatigen Diensteinkommens vorgesehen werden (§ 354 Abs. 1; Abs. 2 teilweise gestrichen, Abs. 3—5). In Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis der Angestellten, die der Dienstordnung unterstehen, entscheidet das Versicherungsamt (Beschlußausschuß). Auf Beschwerde entscheidet das Oberversicherungsamt endgültig (§ 358 Abs. 1 Satz 1 und 2). Mißbrauch des Amtes zu verhüten ist die Vorschrift bestimmt, daß Angestellte, die ihre dienstliche Stellung oder ihre Dienstgeschäfte zu einer religiösen oder politischen Betätigung mißbrauchen, der Vorsitzende des Vorstandes zu verwarnen und bei Wiederholung, nachdem ihnen Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist, sofort zu entlassen hat; die Entlassung bedarf der Genehmigung durch den Vorsitzenden des Versicherungsamts. Eine religiöse oder politische Betätigung außerhalb der Dienstgeschäfte und die Ausübung des Vereinigungsrechts dürfen, soweit sie nicht gegen die Gesetze verstoßen, nicht gehindert werden und gelten an sich nicht als Gründe zur Kündigung oder Entlassung (§ 354 Abs. 6).

Auch die Organe der Kassen können auf falsche Wege geraten. Deshalb hat der Vorsitzende Beschlüsse des Vorstandes oder Ausschusses, die gegen die Dienstordnung verstoßen, durch Beschwerde an die Aufsichtsbehörde zu beanstanden; die Beschwerde bewirkt Aufschub. Macht der Vorstand oder sein Vorsitzender, obgleich ein wichtiger Grund dafür vorliegt, gegen einen Angestellten von seinem Kündigungs- oder Entlassungsrechte keinen Gebrauch, so kann ihn das Versicherungsamt dazu anhalten. Über die Anordnung entscheidet auf Beschwerde des Vorstandes das Oberversicherungsamt (Beschlußkammer) endgültig. Läuft eine Bestimmung des Anstellungsvertrags der Dienstordnung zuwider, so ist sie nichtig (§ 357). Da die Eigenschaft als Staatsbeamter mit der Zugehörigkeit zur Sozialdemokratie unvereinbar war, gewann § 359 besondere Bedeutung, der die Frage des „Mißbrauchs der Kassenverwaltung" betraf. Die bisherige Regelung ist aber gestrichen. Heute gilt nur folgendes:

Für Inhaber des Zivilversorgungsscheins (Militäranwärter) darf kein Vorrecht bei der Stellenbesetzung vorgeschrieben werden.

Landesrechtliche Vorschriften und Anordnungen, die auf Grund des § 359 Abs. 4 getroffen sind, werden aufgehoben. Kassenangestellte, die demnach beim Inkrafttreten dieser Verordnung (d. i. am 12. Februar 1919) die Rechte und Pflichten der staatlichen oder gemeindlichen Beamten bereits besitzen, behalten für ihre Person diese Rechte insoweit, als nach Landesrecht für staatliche oder gemeindliche Beamte ein Vorrecht hinsichtlich der Gemeindebesteuerung besteht.

Wer, ohne nach Landesrecht staatlicher oder gemeindlicher Beamter zu sein, am Tage des Inkrafttretens dieser Verordnung (d. i. am 12. Februar 1919) von einer Orts-, Land- oder Innungskrankenkasse auf Lebenszeit unwiderruflich oder mit Anspruch auf Ruhegehalt angestellt ist, wird der Dienstordnung seiner Krankenkasse unterstellt, unbeschadet der Ansprüche oder Anwartschaften auf Gehalt, Ruhegehalt, Wartegeld oder ähnliche Bezüge, die ihm am genannten Tage bereits zustehen. (§§ 10, 11 der Verordnung vom 5. Februar 1919 — RGBl. S. 181 —.)

Bei den Betriebskrankenkassen bestellt der Arbeitgeber auf seine Kosten und Verantwortung die für die Geschäfte erforderlichen Personen.

Der Gesetzgeber hat endlich die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gewährleistet. Jetzt entscheidet über alle Streitigkeiten erster Instanz in Krankenversicherungssachen das Versicherungsamt, während nach bisherigem Recht eine bunte schwer übersehbare Mannigfaltigkeit der Instanzen lähmend und verwirrend wirkte. Bald hatte die Aufsichtsbehörde, und zwar allein, bald mit nachfolgender Anfechtung durch Klage im ordentlichen Rechtswege evtl. nach Landesrecht im Verwaltungsstreitverfahren, bald nur das Verwaltungsgericht, das Gewerbegericht usw. zu entscheiden gehabt. Der Mangel einer einheitlichen Stelle für Rechtsstreitigkeiten erster Instanz ist beseitigt.

Welche Bedeutung dem Krankenversicherungsrechte zukommt, sei an einigen Zahlen illustriert. Schon 1909 betrugen die Leistungen der Krankenkassen ohne die Knappschaftskassen 305 710 294 M. Im Jahre 1909 gab es im Deutschen Reich 23 279 Kassen mit 12 519 785 Mitgliedern. Andere zählen 13,4 Millionen Versicherte. Die Zahl der Kassen ist nach Inkrafttreten der RVO. infolge der Zentralisation gesunken — auf etwa 10 000 — die Zahl der Mitglieder der Kassen erhöhte sich aber auf 20 Millionen. Seither ist diese Zahl weit überschritten. Die Wochenhilfe und Familienfürsorge hat ebenfalls eine außerordentliche Erweiterung des Kreises derer, die an den Leistungen der Krankenversicherung beteiligt sind, bewirkt. Für mehr als ein Drittel des Deutschen Volkes gilt das Recht der Krankenversicherung.

III. Das Unfallversicherungsrecht.

Die Arbeiter, Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamte welcher Betriebe versicherungspflichtig sind, hat § 537 RVO. bestimmt. Sie hat den Kreis der Versicherungspflichtigen ausgedehnt. Hervorgehoben seien die gewerbsmäßigen Fahr-, Reittier- und Stallhaltungsbetriebe, sowie das Halten von anderen Fahrzeugen als Wasserfahrzeugen, wenn sie durch elementare oder tierische Kräfte bewegt werden sowie das nicht gewerbsmäßige Halten von Reittieren. Man denke an Privatkraftwagen, Segel- und Motorboote, an Reit-, Renn- und Fahrbahnen, Reit- und Fahrschulen, an den Betrieb von Zirkusbesitzern, aber auch an Luftschiffer jeder Art. Sodann werden auch die Betriebe unfallversicherungspflichtig gemacht, die der Behandlung und Handhabung der Ware dienen. Nicht nur die „Lagerungsbetriebe“ sind hierunter begriffen, sondern auch Verrichtungen, die dem technischen Teile des Betriebes angehören, zu der unversicherten Verkaufstätigkeit in näherer Beziehung stehen, wie das Herbeiholen der Waren aus dem Lager, das Vorlegen und Vorzeigen der Ware zum Zwecke des Verkaufes, das Hantieren mit der Ware während der Verkaufsverhandlungen, das Abmessen, Abwägen, Verpacken oder Bereitstellen der Ware zum Zwecke des Verpackens, die Übergabe der Ware an den Käufer, das Zurücklegen der unverkauften oder nicht passenden Ware in das Lager usw. Die Unfallgefahr ist erfahrungsgemäß bei diesen nicht als ausgeschlossen anzusehen und dem Lagerungsbetriebe nahe verwandt. Daß jedoch die RVO. die Ausdehnung der Versicherungspflicht nur bei Unternehmungen ausgesprochen hat, die über den Umfang des Kleinbetriebes hinausgehen, halte ich für einen Fehler. Denn auch im Kleinbetriebe kann sich bei einer der angegebenen Tätigkeiten der Unfall ereignen. Daß auch die mit Lagerung von Waren verbundenen Konsumgenossenschaften ihre Arbeiter versichern müssen, scheint danach zweifellos. Das war bisher nicht der Fall, weil die Genossenschaften nicht im Handelsregister, sondern im Genossenschaftsregister eingetragen werden. Es sind ferner nicht nur die eigentlichen Lagerungsarbeiten, sondern auch ähnliche Arbeiten in kaufmännischen Unternehmungen mitbetroffen, jedoch bleibt unversichert die Kontor-, Kassen- oder Reisetätigkeit. Neu war auch die Bestimmung der RVO., daß der Versicherung Binnenschiffahrts-, Flößerei-, Prahm- und Fährbetriebe nicht nur unterliegen sollen, sofern sie gewerbsmäßig betrieben, sondern auch, soweit sie vom Reich, einem Bundesstaate, einer Gemeinde, einem Gemeindeverband oder einer anderen öffentlichen Körperschaft verwaltet werden. Neu aufgenommen ist als versicherungspflichtig ferner noch die gewerbsmäßige Fischzucht, Teichwirtschaft und Eisgewinnung sowie das Halten von Fahrzeugen auf Binnengewässern. Es wurde schließlich die Binnenschiffahrt versicherungspflichtig gemacht, der Speditions-, Speicher-, Lagerei- und Kellereibetrieb auch dann, wenn er nicht gewerbsmäßig betrieben wird. Geändert ist die Fassung der den Betrieb der Eisenbahnen,

Post- und Telegraphenverwaltung, der Verwaltung der Reichswehrmacht angehenden §§ 537 Nr. 5 und § 624 RVO. (Verordnung vom 25. Mai 1920, RGBl. S. 1093).

Als Fabriken gelten Betriebe, die erstens gewerbsmäßig Gegenstände verarbeiten oder bearbeiten und hierzu mindestens 10 Arbeiter regelmäßig beschäftigen, zweitens gewerbsmäßig Sprengstoffe oder explodierende Gegenstände erzeugen oder verarbeiten oder elektrische Kraft erzeugen oder weitergeben, drittens nicht bloß vorübergehend Dampfkessel oder von elementarer oder tierischer Kraft bewegte Triebwerke verwenden, viertens vom Reichsversicherungsamte den Fabriken gleichgestellt werden (§ 538). Der Versicherung unterliegen auch andere Betriebe, wenn sie wesentliche Bestandteile oder Nebenbetriebe der versicherungspflichtigen Betriebe sind. § 539 bestimmt einige Ausnahmen für die Landwirtschaft und für die Seeschiffahrt. Der gewerblichen Unfallversicherung unterliegen Seeschiffahrt und andere seeunfallversicherungspflichtige Betriebe, die Nebenbetriebe sind, nicht (§§ 539 bis 541, 1046, 1049). Die Seeschiffahrt ist, soweit sie Nebenbetrieb eines gewerblichen Betriebes ist, der Seeunfall-Berufsgenossenschaft zugewiesen.

Auf dem Gebiete der freiwilligen Versicherung kann nach § 553 die Satzung bestimmen, daß sie außer Kraft tritt, wenn der Beitrag trotz Mahnung nicht bezahlt worden ist, und daß eine Neuanmeldung so lange unwirksam bleibt, bis der rückständige Beitrag entrichtet worden ist. Diese zum Schutze der Versicherungsträger gedachte Vorschrift kann man wohl billigen. Für die höher gelohnten Schichten ist im Gesetz besondere Fürsorge getroffen. Es erstreckt sich die Versicherung auf häusliche und andere Dienste, zu denen Versicherte, die hauptsächlich im Betriebe oder bei versicherten Tätigkeiten beschäftigt sind, von dem Unternehmer oder dessen Beauftragten herangezogen werden (§ 546). Ja, es können sich Unternehmer, d. h. diejenigen Personen, für deren Rechnung der Betrieb geht, sowie Binnenlotsen, die ihr Gewerbe für eigene Rechnung betreiben, gegen die Folgen von Betriebsunfällen selbst versichern, wenn sie nicht mehr als 3000 M. Jahresarbeitsverdienst haben oder wenn sie regelmäßig keine oder höchstens zwei Versicherungspflichtige gegen Entgelt beschäftigen. Die Satzung kann sie zur Selbstversicherung aber auch dann zulassen, wenn sie mehr als 3000 M. Jahresarbeitsverdienst haben oder regelmäßig wenigstens drei Versicherungspflichtige gegen Entgelt beschäftigen (§ 550). Bemerkenswert ist auch, daß die freiwillige Selbstversicherung unter gewissen Voraussetzungen gestattet ist für den im Betriebe tätigen Ehegatten. Es wird also hier der Ehegatte als Mitunternehmer angesehen (§ 551 RVO.).

Gegenstand der Versicherung ist der Ersatz des Schadens, der durch Körperverletzung oder Tötung entsteht. Dem Verlezten oder seinen Hinterbliebenen steht kein Anspruch zu, wenn sie den Unfall vorsätzlich herbeigeführt haben (§§ 555, 556). Das ist selbstverständlich. Aber die Kommission hat besonders hinzugefügt, daß Fahrlässigkeit selbst grober Art oder verbotswidriges Handeln den Ersatz des Schadens nicht ausschließen soll. Die Verletzung der bergpolizeilichen Verordnungen soll auch nicht als Vergehen im Sinne des Gesetzes, so daß Schadenersatz ganz oder teilweise versagt werden könnte, gelten. Eine entsprechende Bestimmung wurde auch in das nächste, vierte Buch eingefügt. Im § 544 Abs. 2 steht jetzt, daß verbotwidriges Handeln die Annahme eines Betriebsunfalls nicht ausschließt, im § 557, daß dem Verletzten der Schadenersatz ganz oder teilweise versagt werden kann, wenn er sich den Unfall bei Begehung einer Handlung zugezogen hat, die nach strafgerichtlichem Urteil ein Verbrechen oder vorsätzliches Vergehen ist, daß als ein solches aber die Verletzung bergpolizeilicher Verordnungen nicht gilt. Die Stellungnahme zu diesen Neuerungen ist nicht leicht. Die gehen sozialpolitisch sehr weit. Man verfolgte offenbar die Absicht, einer dem Versicherten ungünstigen Entscheidung vorzubeugen, die sich auf Fahrlässigkeit stützen würde. Da hat man denn selbst grobe Fahrlässigkeit nicht als einen Grund zum Ausschlusse von den Wohltaten des Gesetzes angesehen. Ganz ohne Bedenken ist dies ebensowenig, wie die Unschädlichkeit des verbotswidrigen Handelns. Geht doch dieses Verbot von dem Arbeitgeber aus, der Mitglied der die Lasten tragenden Berufsgenossenschaft ist, und der demnach die Kosten des Unfalles auch dann tragen muß, wenn sich der Arbeiter gegen seine oder seines Vertreters Befehle auflehnt und sich hierbei verletzt hat. Doch ist dies schließlich keine Rechtsfrage, sondern eine solche der sozialpolitischen größeren oder geringeren Weitherzigkeit. Unter den Gewährungen

bietet die Rente die wichtigste[2]). Sie wird nach dem Entgelt berechnet, den der Verletzte während des letzten Jahres im Betriebe bezogen hat. Soweit der Jahresarbeitsverdienst über 1800 M. steigt, kommt er nur mit $^1/_3$ zur Anrechnung (§ 563)[3]).

Eine wichtige Vorschrift betrifft den sog. Krankengeldzuschuß. Diesen hat, sofern dem Verletzten über die 13. Woche hinaus eine Entschädigung zu leisten ist, die Berufsgenossenschaft, andernfalls der Unternehmer zu ersetzen. Die Genossenschaftssatzung kann bestimmen, daß die Berufsgenossenschaft den Krankengeldzuschuß in allen Fällen zu ersetzen hat. Entsprechend gilt diese Vorschrift, soweit dem Verletzten, der gegen Krankheit versichert ist, ein Anspruch auf Krankenunterstützung nicht zusteht. Die Wirkung dieser Bestimmung (§ 576) auf die Haftpflichtversicherungsgesellschaften ist nicht gering. Insbesondere wird von berufsgenossenschaftlicher Seite die Übertragung der Erstattungspflicht von dem Unternehmer auf die Berufsgenossenschaft getadelt, obwohl diese Bestimmung den Wünschen einzelner Unfallversicherungsträger entspricht. Man weist aber darauf hin, daß bei der weit überwiegenden Zahl der Berufsgenossenschaften keine Entlastung der privaten Haftpflichtversicherungsgesellschaften gegenübersteht. Diese gewähren neuerdings fast durchweg den haftpflichtversicherten Unternehmern auch Deckung gegen die Folgen des bisherigen § 12 GUVG., jetzt § 576, sie erstatten also dem Unternehmer den von ihm gezahlten Krankengeldzuschuß. Die Reichstagskommission hat nun auch die Vorschriften über den sog. Krankengeldzuschuß und die sonstigen Leistungen während der Wartezeit genauer ausgebildet. Die Leistung wird den einzelnen Unternehmern abgenommen und auf die Berufsgenossenschaft übertragen für die Fälle, in denen der Unfall überhaupt eine Entschädigungspflicht für die Zeit nach Abbau der Wartezeit begründet. Für die übrigen Fälle kann eine solche Übernahme der Last auf die Berufsgenossenschaften durch die Satzung bestimmt werden (vgl. §§ 579 ff.). Weiter sieht die RVO. eine Rente vor für voreheliche oder aus einer früheren Ehe stammende Kinder einer weiblichen Versicherten im Falle ihres Todes auch dann, wenn die Verstorbene Ehefrau war. Bisher hatten die Kinder nur dann einen Rentenanspruch, wenn die Mutter allein dastand. Die Renten der Kinder einer alleinstehenden Person sind auch dann zu zahlen, wenn die Witwe im Falle ihrer Wiederverheiratung $^3/_4$ des Jahresarbeitsverdienstes als Abfindung erhält (§§ 588, 589). Das ist entschieden eine sehr weitherzige Maßnahme. Die Gewährung der Hinterbliebenenrente nach § 588 Abs. 2 auch an voreheliche Kinder oder Kinder aus früherer Ehe einer durch Unfall getöteten weiblichen Person ist nur durchaus zu billigen. Tatsächlich werden ja auch derartige Kinder von dem hinterbliebenen Ehemann in derselben Weise wie seine ehelichen Kinder unterhalten.

Eine Belassung der Abfindung in der Höhe von $^3/_5$ des Jahresarbeitsverdienstes für eine Witwe eines tötlich Verunglückten im Falle ihrer Wiederverheiratung ist zu loben (§ 589). Allerdings laufen ja die Kinderrenten weiter, und es bleibt beim Vorhandensein von 3 oder mehr Kindern die gesamte Hinterbliebenenrente zunächst unverändert. Wenn nun vorgeschlagen wurde, diese Entschädigung zu vermindern und zu einer niedrigeren Abfindung zu kommen, so spricht das nicht gerade für den sozialen Geist des Vorschlages. Wenn in Wirklichkeit die Witwen tötlich Verunglückter als „gute Partien" gelten, so muß eine so groteske Erscheinung von dem Gesetzgeber ruhig unbeachtet bleiben. Die bisherigen Vorschriften über die Gewährung der Rente von Verwandten aufsteigender Linie des Verstorbenen, wie sie im § 18 und § 20 Abs. 2 GUVG. geregelt waren, bleiben aufrechterhalten. Sie betragen $^1/_5$ des Jahresarbeitsverdienstes, werden aber nur bis zum Wegfall der Bedürftigkeit gezahlt (§ 593 Abs. 1). Man hat in der Praxis die Schwierigkeit des Nachweises betont, die Bedürftigkeit im einzelnen Falle festzustellen, doch wird man hier wegen der Geringfügigkeit dieser Rente keine allzu große Strenge walten lassen dürfen. Sind aus der aufsteigenden Linie Verwandte verschiedenen Grades vorhanden, so wird die Rente den Eltern vor den Großeltern gewährt. Neu ist die Vorschrift, daß beim Ausscheiden eines Hinterbliebenen die Renten der übrigen bis zum zulässigen Höchstbetrage zu erhöhen sind (§§ 593 Abs. 2, 595 Abs. 2).

---

[2]) Das System der Gewährung von Zulagen zu Renten aus der Unfallversicherung scheint sich einzubürgern. Vgl. Gesetz vom 5. Mai 1920 (RGBl. S. 878).

[3]) Der Betrag soll nach einem am 5. Februar 1921 beim Reichstag eingebrachten Regierungsentwurf auf 5400 M. erhöht werden.

Die Bestimmungen über die Heilanstaltspflege sind erweitert worden. Hat der Verletzte eine eigene Haushaltung, oder ist er Mitglied der Haushaltung seiner Familie, so bedarf es seiner Zustimmung. Diese ist jedoch nicht erforderlich, wenn 1. die Art der Verletzung Anforderungen an die Behandlung oder Verpflegung stellt, denen in der Familie des Verletzten nicht genügt werden kann, oder 2. die Krankheit ansteckend ist, oder 3. der Verletzte wiederholt den Anforderungen des behandelnden Arztes zuwidergehandelt hat oder 4. der Zustand oder das Verhalten des Verletzten eine fortgesetzte Beobachtung erfordert. Bei einem Minderjährigen über 16 Jahre genügt seine persönliche Zustimmung (§ 597). Zu 1 wäre ein Zusatz, daß es der Zustimmung nicht bedürfe in den Fällen, wenn nur unter Gefährdung oder Beeinträchtigung des Heilerfolges den Anforderungen an die Behandlung oder Verpflegung in der Familie genügt werden kann, recht nützlich gewesen. Neu war die Vorschrift, daß nach § 604 neben dem Verletzten auch die Krankenkasse, der er angehört, die Wiederaufnahme des Heilverfahrens beantragen kann. Haben Krankenkassen, knappschaftliche Krankenkassen, Ersatzkassen oder Träger der Unfallversicherung einen Verletzten in einer Heilanstalt untergebracht, so darf er während des Heilverfahrens in eine andere Heilanstalt nur mit seiner Zustimmung übergeführt werden (§ 605). Der entsprechende Absatz des § 11 GUVG. sagte dasselbe, und ein Kampf der Berufsgenossenschaften gegen diese Bestimmung ist deshalb nicht recht verständlich. Immerhin hätte man den Krankenkassen die Verpflichtung auferlegen können, die Überführung in eine die Wiederherstellung besser gewährleistende Anstalt zu bewirken. Das Versicherungsamt des Aufenthaltsortes kann übrigens die fehlende Zustimmung ergänzen, wie sie bis jetzt durch die untere Verwaltungsbehörde des Aufenthaltsortes ergänzt werden konnte (§ 605 Abs. 2).

Ein schwer zu lösendes Problem bildete schon im bisherigen Rechte die Zahlung der kleinen Renten, die an sich zu dem Lebensunterhalte einen ganz minimalen Betrag gewähren, demnach materiell von keiner nennenswerten Bedeutung für die Bezieher sind, von diesen aber meist zum Anlaß genommen werden, um die völlige Arbeitsfähigkeit hinauszuschieben. Die berühmten Rentenhysterie ist auch hier im Spiele. Der Entwurf hatte vorgeschlagen, daß Renten bis zu 20% im voraus auf bestimmte Zeit gewährt werden können. Dabei sollte die voraussichtliche Dauer der Einbuße an Erwerbsfähigkeit maßgebend sein. Diese zeitliche Beschränkung sei mit einem Rechtsmittel nicht anfechtbar. Wenn aber in der vorausbestimmten Zeit die durch den Unfall herbeigeführte Erwerbseinbuße fortbesteht, so kann der Verletzte eine neue Feststellung der Rente verlangen. Die Reichstagskommission billigte es, daß den Absichten auf Abschaffung dieser kleinen Renten — unschönerweise „Schnapsrenten" genannt — in dem Entwurfe keine Folge gegeben worden ist. Sie will die kleinen Renten ganz ebenso behandelt wissen wie alle andern. Aber sie ging noch weiter. Man hatte außerhalb des Reichstags behauptet, daß der Zweck der gedachten Bestimmungen die Entlastung der Berufsgenossenschaften wäre zuungunsten der Versicherten. Wenn diese Wirkung beabsichtigt wäre, müßte man jenen Vorschriften widersprechen und Kautelen dafür schaffen, daß in einem abgekürzten Rentenfeststellungsverfahren vorgegangen werden könne, damit nicht gerade wegen der kleinen Renten eine noch größere Unzufriedenheit der beteiligten Kreise entstehe, die sich gegen das sog. Rentenquetschen wenden. Schließlich hat die Reichstagskommission einfach die Paragraphen, welche die Möglichkeit boten, kleine Renten auf Zeit zu bewilligen, ohne daß die zeitliche Beschränkung anfechtbar sein sollte, gestrichen, weil die Beschränkung zum Schaden der Arbeiter angewendet werden oder doch dadurch Mißtrauen entstehen könnte. Es gilt jetzt der Satz: Beträgt die Rente eines Verletzten $^1/_5$ der Vollrente oder weniger, so kann ihn die Genossenschaft mit seiner Zustimmung nach Anhören des Versicherungsamtes mit einem dem Werte einer Jahresrente entsprechenden Kapital abfinden (§ 616).

Als Träger der Versicherung besteht nach wie vor die Berufsgenossenschaft. Sie umfaßt die Unternehmer der versicherten Betriebe. In den Vorstand kann gewählt werden, wer ihr als Mitglied angehört (§ 623). Mit der Struktur der Unfallversicherung hängt zusammen die Frage der Beitragsleistung und auch des Rentenfeststellungsverfahrens. Wenn die Leistungen der Unfallversicherung einzig und allein durch die Berufsgenossenschaften aufgebracht werden müssen, so haben die Arbeiter und sonstigen Versicherten einen Anspruch auf Mitverwaltung nicht, und sie haben auch nur normwidrig einen Einfluß auf die Rechtsprechung. Nun

ist aber darauf hingewiesen worden, daß in Wirklichkeit die Krankenkassen einen Teil der Lasten der Berufsgenossenschaften tragen insofern, als sie in den ersten 13 und häufig schwersten Wochen aus ihren eigenen Mitteln für die Unfallverletzten aufzukommen haben. Deshalb mußte entweder den Versicherten ein vom Gesetz noch näher zu bestimmendes Maß an Mitwirkung gewährt werden, wobei die Frage der Selbstverwaltung der Berufsgenossenschaften bis zu einem gewissen Grade in Mitleidenschaft gezogen werden mußte, oder aber es hätten die Berufsgenossenschaften vom Tage des Unfalls ab die Unfallasten zu tragen. Eine andere Frage ist die, ob nicht auch die Berufsgenossenschaften oder ein Teil von ihnen selbst eine Beschränkung seiner Befugnisse dann gern ertrüge, wenn damit eine Verringerung seiner finanziellen Lasten verbunden wäre. Die Begründung der RVO. meint zwar, daß die Leistungsfähigkeit der Versicherungsträger, soweit Unfall- und Invalidenversicherung in Frage kommt, unbedingt verbürgt sei. Es gibt aber doch Industrien, in denen Betriebe mittleren und kleineren Umfanges überwiegen und die nicht nur über die ihnen auferlegten Lasten bitter klagen, sondern auch die Schwierigkeiten der Einziehung der Beträge betonen und auf die Zahl der gestellten Zwangseinziehungsanträge hinweisen.

Die RVO. hat von der letzteren Möglichkeit abgesehen, dagegen aber auch von einer nur mittelbaren Beeinflussung der Entscheidung der Berufsgenossenschaften in gewissen Fällen durch die versicherten Beisitzer im Versicherungsamt, wie sich das beim Zusammenwirken von Versicherungsamt und Versicherungsträger ergeben hatte.

Der Weg, auf dem die Erlangung der Rente erreicht wird, entspricht einigermaßen dem bisherigen Rechtszustande. Den Beginn des Verfahrens bildet regelmäßig die Unfallanzeige des Unternehmers. Hierauf folgt die polizeiliche Unfalluntersuchung, die nicht auf die Versicherungsämter übertragen wurde. Wohl aber kann der Berechtigte die Untersuchung bei dem Versicherungsamte beantragen. Festzustellen sind: 1. die Veranlassung, Zeit, Ort, Hergang und Art des Unfalles, 2. die getötete oder verletzte Person, 3. die Art der Verletzung, 4. der Verbleib des Verletzten, 5. die Hinterbliebenen des Getöteten und die Angehörigen des Verletzten, die eine Entschädigung gemäß der RVO. beanspruchen können, 6. die Höhe von Unterstützungen und Renten, die der Verletzte aus der Reichsversicherung bezieht. Der von anderer Seite gemachte Vorschlag ist nicht berücksichtigt worden, dass die untersuchende Polizeibehörde verpflichtet sein soll, Zeugen, die nicht in ihrem Bereich wohnen, ohne weiteres, d. h. ohne besonderen Antrag des Versicherungsträgers, durch Inanspruchnahme der Polizeibehörde ihres Wohnortes vernehmen zu lassen. Heute ist die Polizeibehörde hierzu in der Regel nicht zu bewegen. An der Unfalluntersuchung können teilnehmen oder sich dabei vertreten lassen: Der Verletzte oder seine Hinterbliebenen, der Träger der Unfall- und Krankenversicherung, der Betriebsunternehmer, das Versicherungsamt sowie bei Unfällen in Betrieben, die der Gewerbeaufsicht unterliegen, der staatliche Aufsichtsbeamte (§ 139 b GewO.). Diesen ist vom Zeitpunkte der Untersuchung rechtzeitig Kenntnis zu geben. Ist die beteiligte Genossenschaft in Sektionen geteilt, oder hat sie Vertrauensmänner bestellt, so erhält der Sektionsvorstand oder der Vertrauensmann Mitteilung von dem Zeitpunkte der Untersuchung. Zu dieser sollen auch die sonstigen Beteiligten hinzugezogen werden. Die Ortspolizeibehörde stellt den Sachverhalt fest. Sie kann Ermittelungen jeder Art anstellen. Die Ortspolizeibehörde hat die Untersuchungsverhandlungen nach dem Abschluß unverzüglich dem Versicherungsträger zu übersenden. Die Erteilung des Bescheides ist in Abweichung von dem Vorentwurfe (1909) in allen Fällen in die Hände des Versicherungsträgers gelegt. Damit will man die erhobenen Bedenken, wie Zersplitterung des Verfahrens, Erschwerung des Heilverfahrens, Verzögerungen, namentlich auch bei der Gewährung von Vorschüssen an die Verletzten und ihre Hinterbliebenen beseitigen. Über die Feststellung der Entschädigung wird von dem Versicherungsträger ein Bescheid erteilt, gegen den binnen einem Monat Einspruch stattfindet und der eine entsprechende Belehrung enthalten muß. Bei Einspruch wird der Verletzte im Falle der vorläufigen und ersten Dauerrente nach Wahl des Versicherungsträgers vor das Feststellungsorgan oder das VA., im Falle der Veränderung einer Dauerrente vor das VA. vorgeladen, erscheint der Verletzte nicht, so wird Endbescheid erteilt; erscheint er, so wird mit ihm verhandelt. Es können Ermittelungen angestellt werden. Der Versicherte kann — bei entsprechender Vorschußleistung — Anhörung eines von ihm bezeichneten Arztes verlangen. Bei vorläufiger und erster Dauerrente kann das VA. sich bei

Rückgabe der Akten an den Versicherungsträger zur Sache äußern, bei Veränderung von Dauerrenten muß es nach nicht öffentlicher mündlicher Verhandlung unter Mitwirkung je eines Vertreters der Arbeitgeber und der Versicherten ein Gutachten über das nach seiner Ansicht für die Entschließung des Versicherungsträgers Bedeutsame abgeben, wobei etwaige abweichende Meinungen der Versicherungsvertreter zu vermerken sind. Erst dann wird vom Versicherungsträger — nötigenfalls nach weiterer Beweiserhebung — in freier Entschließung Endbescheid erteilt. Dieser ist mit der Berufung, die Entscheidung des OVA. in gewissem Umfange mit dem Rekurs an das RVA. (LVA.) anfechtbar. Dabei ist aber die Zahl der Fälle, in denen noch Rekurs gegeben ist, wesentlich eingeschränkt. Denn der Rekurs ist jetzt ausgeschlossen, wenn es sich handelt um 1. Krankenbehandlung oder Hauspflege, 2. Renten für eine Erwerbsunfähigkeit, die zur Zeit der Entscheidung des Rekursgerichts oder nach rechtskräftiger Feststellung vorübergegangen ist, 3. Rententeile, die bei dauernder Erwerbsunfähigkeit für begrenzte und bereits abgelaufene Zeiträume zu gewähren sind, 4. Heilanstaltspflege, 5. Angehörigenrente, 6. Sterbegeld, 7. vorläufige Renten, 8. Neufeststellung von Dauerrenten wegen Änderung der Verhältnisse, 9. Kapitalabfindung, 10. Kosten des Verfahrens. Damit ist allerdings eine wesentliche Entlastung des RVA. von sog. kleinen Gradsachen herbeigeführt, und es sind Kräfte für die vielen, dem RVA. durch die RVO. neu erwachsenden Aufgaben freigestellt. (Monatsblätter für Arbeiterversicherung 1911 S. 98—99).

Eine besonders wichtige Neuerung betraf die Ansammlung des Reservefonds der Berufsgenossenschaft. Der § 34 GUVG. war schon seit längerer Zeit Gegenstand berechtigter Anfechtung, sowohl vom speziellen Standpunkte der Träger der Unfallversicherung aus, wie von allgemein finanziellen Gesichtspunkten. Nach den Rechnungsergebnissen für das Jahr 1907 betrug die Gesamtsumme der Rücklagen der gewerblichen Berufsgenossenschaften (mit Ausnahme der Tiefbau- und der Schmiedeberufsgenossenschaft) 241 796 Millionen M. Diese Summe würde nach den Vorschriften des § 34 GUVG. bis zum Jahre 1921 erhöht werden müssen auf 585 084 Millionen M.; somit würden der Industrie entzogen werden weitere 294 Millionen M., was, da die Industrie ihr werbend angelegtes Kapital durchschnittlich mit 6% verzinst, während die Anlegung von Staatspapieren nur zu $3^1/_2$% stattfinden könnte, einen jährlichen Verlust von $7^1/_3$ Millionen M. bedeutet. Nach dem bisher geltenden Rechte waren vom Jahre 1901 ab dem jeweiligen Bestande des Reservefonds je 3 Jahre lang 10, 9, 8 ,7, 6, 5, 4% zuzuschlagen unter Einrechnung der Zinsen des Reservefonds. Vom Jahre 1921 sind aus den Zinsen des Reservefonds diejenigen Beträge zu entnehmen, die erforderlich sind, um eine weitere Steigerung des auf eine jede versicherte Person entfallenden Umlagebeitrages zu beseitigen. Der Rest der Zinsen ist dem Reservefonds ohne zeitliche Beschränkung weiter zuzuschlagen. Die Vorschriften des Entwurfs von 1909 wollten demgegenüber eine Verbesserung. Nach Ablauf der ersten elf Jahre und sofern das elfte Jahr beim Inkrafttreten des GUVG. schon überschritten war, vom Jahre 1901 sollten die Zuschläge für die Rücklagen so bemessen werden, daß in den folgenden 21 Jahren der Kapitalbestand das Dreifache der Entschädigungssumme erreicht, die in demjenigen Jahre zu zahlen ist, für welches der letzte Zuschlag erhoben wird. Man war also grundsätzlich abgegangen von der Idee einer Erhöhung des berufsgenossenschaftlichen Reservefonds zu dem Zwecke, um den durch Unfälle verletzten Arbeitern eine genügende Sicherheit hinsichtlich der zu gewährenden Entschädigung zu bieten, denn die größte Garantie liegt in der Leistungsfähigkeit der Industrie in ihrer Gesamtheit, äußerstenfalls in der Bürgschaft des Reiches. Man begründet jetzt die Ansammlung starker Rücklagen lediglich damit, daß bis zum Eintritt des Beharrungszustandes infolge der alljährlich zunehmenden Zahl der Rentenempfänger auch die Höhe der von den Betriebsunternehmern zu zahlenden Umlagebeiträge stetig wachse und daß es deshalb im Interesse der Industrie selbst geboten sei, gegenwärtig größere Kapitalien anzusammeln, um dann aus den Zinsen derselben Zuschüsse zu den Umlagebeiträgen zu leisten und deren weiteres Anwachsen zu verhindern.

Nach der Reichsversicherungsordnung haben die Berufsgenossenschaften auch in Zukunft Rücklagen anzusammeln. Sie werden gebildet durch Zuschläge zu den Entschädigungsbeträgen. Es werden erhoben bei der ersten Umlegung dreihundert, der zweiten zweihundert, der dritten einhundertfünfzig, der vierten einhundert, der fünften achtzig, der sechsten sechzig vom Hundert; bei der siebenten bis elften Umlegung werden dann jedesmal 10 vom Hundert weniger erhoben.

Auch die Zinsen fließen der Rücklage zu. Nach den ersten elf Jahren, oder wenn diese Zeit beim Inkrafttreten des Gewerbeunfallversicherungsrechts schon abgelaufen war, vom Jahre 1901 an werden die Zuschläge so bemessen, daß in den folgenden 21 Jahren der Kapitalbestand das Dreifache der Entschädigungssumme erreicht, die in dem Jahre des letzten Zuschlags zu zahlen ist. Mußte eine Genossenschaft in den 21 Jahren unverhältnismäßig hohe Zuschläge erheben, so kann das Reichsversicherungsamt die Frist um höchstens 10 Jahre verlängern. Es bestimmt die Höhe des Zuschlags, den die Genossenschaft zu erheben hat.

Die Zinsen der Rücklage, die in der Zwischenzeit (§ 743) erwachsen, können zur Deckung der laufenden Ausgaben verwendet werden. Aus den Zinsen nach Ablauf dieser Zeit sind die Beträge zu entnehmen, die erforderlich sind, um zu verhüten, daß die Umlegebeiträge, die nach den Erfahrungen künftig durchschnittlich auf je einhundert Mark des verdienten Entgelts fallen, weiter steigen. Der Rest der Zinsen ist der Rücklage so lange zuzuschlagen, bis diese der Hälfte des Deckungskapitals für die jeweiligen Entschädigungspflichten gleichkommt. In besonderen Fällen kann das Reichsversicherungsamt bestimmen, welcher Teil der Zinsen zur Minderung der Umlage zu verwenden und welcher der Rücklage zuzuführen ist. Es bestimmt auch, wie der Kapitalwert der Entschädigungspflichten zu ermitteln ist.

Die besondere Form der Bauunfallversicherung ist in der RVO. beseitigt. Man hat jene in die gewerbliche Unfallversicherung hineingearbeitet. Es sind deshalb für Bauarbeiten die sog. Zweiganstalten vorgesehen (§§ 783ff.), übrigens auch für das Halten von Reittieren und Fahrzeugen (§§ 836ff.). Bei der Zweiganstalt, die einer Berufsgenossenschaft von Baugewerbetreibenden angeschlossen ist, sind die Personen versichert, die ein Unternehmer nicht gewerbsmäßiger Bauarbeiten im Bezirke der Genossenschaft bei solchen Arbeiten beschäftigt. Das gleiche gilt von den selbstversicherten Unternehmern solcher Bauarbeiten. In der Zweiganstalt werden versichert: Bauarbeiter 1. auf Kosten des Unternehmers gegen feste Prämien, nach einem Prämientarif, wenn für einzelne Arbeiten mehr als 6 Arbeitstage verwendet worden sind (längere Bauarbeiten); 2. auf Kosten der Gemeinden oder gewisser Verbände, über deren Bezirke sich die Genossenschaft erstreckt, gegen Beiträge, die auf diese Gemeinden oder Verbände nach dem Bedarfe des abgelaufenen Geschäftsjahres jährlich umgelegt werden, wenn für die einzelne Arbeit höchstens 6 Arbeitstage verwendet werden (kurze Bauarbeiten). — Für die Versicherung von Personen, die bei nicht gewerbemäßigem Halten von Reittieren und von Fahrzeugen beschäftigt werden sowie der freiwillig versicherten Unternehmer dieser Art sind Anstalten nötig, bei denen die Mittel zur Deckung der Unfalllasten nach dem Prämienverfahren aufgebracht werden. Die Zweiganstalten sollen mit den Berufsgenossenschaften für Fuhrwerk und Binnenschiffahrt verbunden werden. In der Zweiganstalt der Binnenschiffahrt-Berufsgenossenschaften werden alle zu Wasser sich bewegenden Fahrzeuge versichert, insbesondere alle privaten Motorboote. Für die Versicherung der Privatfuhrwerke, insbesondere der Automobile und der Luftschiffe, sowie des bei dem Halten von Reittieren seitens Privatpersonen beschäftigten Personals sollen dagegen eine oder mehrere Zweiganstalten bei der Feuerwerksberufsgenossenschaft errichtet werden. Den Berufsgenossenschaften ist die Möglichkeit gegeben, Einrichtungen zu treffen zur Beschaffung von Arbeitsgelegenheit für Unfallverletzte. Letzteres wird als berechtigt vielfach anzuerkennen sein. Die Klagen der teilweise Invaliden sind häufig berechtigt. Sie bekommen sehr schwer Arbeit. Nach den Beschlüssen der Kommission sollen diese Teilinvaliden nicht gezwungen sein, die ihnen nachgewiesene Arbeitsgelegenheit zu benützen. Machen sie keinen Gebrauch davon, so darf ihre Rente deshalb nicht gekürzt werden. Unter dem Titel „Weitere Einrichtungen“ sind in § 843 zugelassen: Die Schaffung von Rentenzuschuß- und Ruhegehaltskassen für Betriebsbeamte, Mitglieder der Genossenschaft, Versicherte, Genossenschaftsbeamte, sowie für die Angehörigen dieser Personen. Auch bleibt den Berufsgenossenschaften belassen das Recht, eine Haftpflichtversicherung für die Unternehmer einzurichten. Die Vorlage hatte bestimmt, daß Haftpflichtansprüche aus der reichsgesetzlichen Unfallversicherung höchstens mit $^2/_3$ gedeckt werden dürfen, die letztere Bestimmung hat die Kommission gestrichen. Ein Hinweis auf die eingehenden Unfallverhütungsvorschriften muß hier genügen mit dem Hinweis, daß die Vorstände der gewerblichen Berufsgenossenschaften Vorschriften zur Verhütung von Unfällen (§§ 848ff. der Reichsversicherungsordnung) ohne vorherige Begut-

achtung durch die Sektionsvorstände (§ 852 a. a. O.) und ohne Mitwirkung der Genossenschaftsversammlung erlassen können. Die weiteren Vorschriften der Reichsversicherungsordnung über den Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften werden hierdurch nicht berührt. Die erlassenen Unfallverhütungsvorschriften treten mit Ende des Kalenderjahres außer Kraft, das dem Jahre folgt, in welchem der Krieg beendet ist. (Bekanntmachung vom 19. Februar 1918 RGBl. S. 85 —, in Kraft seit 21. Februar 1918.)

Die landwirtschaftliche Unfallversicherung ist hinsichtlich des Kreises ihrer Berechtigten erweitert worden. Die Friedhofbetriebe, Gärtnerei, Park- und Gartenpflege sind einbezogen worden. Gegen Unfälle sind versichert: 1. Arbeiter, 2. Facharbeiter, 3. Betriebsbeamte, deren Jahresarbeitsverdienst 5000 Mark nicht übersteigt. Die Kommission hat den Begriff „Facharbeiter" neu eingefügt. Im Unterschiede zu dem gewöhnlichen landwirtschaftlichen Arbeiter wird darunter derjenige verstanden, der für seine Stellung besonderer fachlicher Fertigkeiten bedarf, z. B. Förster, Gärtner, Gärtnereigehilfen, Müller, Ziegler, Stellmacher, Schmiede, Maurer, Zimmerer, Brenner, Maschinenführer, Heizer und andere. Für solche Arbeiten wird die Unfallrente nach dem tatsächlichen Arbeitsverdienste, nicht nach dem ortsüblichen Tagelohn, berechnet. Im übrigen hat den durchschnittlichen Jahresarbeitsverdienst das Oberversicherungsamt nicht nur für Männer und Frauen getrennt festzustellen, sondern auch für Versicherte über und unter 16 Jahren, für solche von 16 bis 21 Jahren und für diejenigen, die über 21 Jahre alt sind.

Der Maßstab für die Aufbringung der Mittel ist der des Arbeitsbedarfes und der Gefahrenklassen sowie des Steuerfußes (§§ 991 ff., 997 ff.).

Auf dem Gebiete der Seeunfallversicherung endlich wurden gegenüber dem früheren Rechtszustande nur geringfügige Verbesserungen beigefügt. Für den Kleinbetrieb der Seeschiffahrt sowie für Seefischerei mit Fahrzeugen, die der Bundesrat nicht schon als Hochseefischereidampfer oder Heringslogger der Unfallversicherung unterstellt hat, endlich für Fischerei mit Fahrzeugen, die auf Gewässern verkehren, welche mit der See verbunden sind, wird eine besondere Zweiganstalt vorgesehen. Die auf deutschen Seefahrzeugen, auf inländischen Kanälen und Flüssen beschäftigten Personen unterliegen in Zukunft nach den Kommissionsbeschlüssen dem See-UVG. Nach diesen soll auch jeder Flaggenwechsel dem Versicherten mitgeteilt werden. Die Bestimmungen über die Ausländer werden denjenigen in dem gewerblichen UVG. angepaßt. Ferner können Ausländer mit dem dreifachen Betrage der Jahresrente abgefunden werden. Die Bestrafung eines Versicherten soll nicht erfolgen, wenn er in Ausführung eines Befehles seines Vorgesetzten den Vorschriften zuwidergehandelt hat.

IV. Invalidenversicherung.

Auf dem Gebiete der Invalidenversicherung ist der Kreis der Versicherten dem in der Krankenversicherung entsprechend. Die RVO. brachte eine Erweiterung. Die Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken fallen ebenso wie bei der Krankenversicherung unter das Gesetz, und auch das Bühnen- und Orchesterpersonal ist obligatorisch ohne Rücksicht auf den Kunstwert der Leistungen einbezogen worden. Der in § 1 Nr. 2 JVG. gewählten Fassung steht die des § 1226 Nr. 2 RVO. gegenüber, jedoch unter Fortlassung des Wortes „Techniker"; das bedeutet, daß sie nicht, wie bisher, unter allen Umständen, sondern nur dann versicherungspflichtig sind, wenn sie nicht zu den höheren Geistesarbeitern gehören. In dieser Richtung ist auch der § 1238 bemerkenswert, der die Befreiung von Personen mit Hochschulbildung (besonders der Diplomingenieure) auf Antrag vorsieht. Der § 1 JVG. spricht auch von „sonstigen Angestellten, deren dienstliche Beschäftigung ihren Hauptberuf bildet". Die RVO. § 1226 Ziff. 2 hat eine neue Fassung: Andere Angestellte in ähnlich gehobener Stellung, wenn diese Beschäftigung ihren Hauptberuf bildet, sind für versicherungspflichtig erklärt. Es handelt sich um Personen, die über dem gewöhnlichen Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Lehrling und Dienstboten stehen, aber unter den Arbeitern mit höherer geistiger Beschäftigung. Daß aber die Beschäftigung den Hauptberuf bilden muß, bedeutet eine Verengung des Kreises der Versicherten. Nicht nur die dauernd, sondern auch die vorübergehend invaliden Personen, sind jetzt, wie sich aus § 1236 ergibt, versicherungsfrei. Ver-

wiesen wird auf §§ 1255, 1258; in jenem ist Invalidität zum Erwerb einer Invaliden-, hier einer Witwenrente definiert. Als vorübergehend invalide galt nach bisherigem Recht, wer es ununterbrochen 26 Wochen lang gewesen ist. Jetzt auch, wer es nach Wegfall des Krankengeldes ist.

Die Zusatzversicherung ist die wichtigste, wenn auch bereits viel angefochtene Neuerung des Gesetzes. Zunächst ist es ihre Absicht, den Wünschen des Mittelstandes entgegenzukommen, durch freiwillige Weiterversicherung höhere Renten erwerben zu können. Eingeführt ist die Verwendbarkeit einer besonderen Zusatzmarke. Die einmalige Einzahlung für den Erwerb einer alljährlich bis zum Eintritte der Invalidität um denselben Betrag steigenden Rente ist in den hauptsächlich in Frage kommenden Altersjahren im allgemeinen beständig. Der Wert der Zusatzmarke beträgt 1 M. Für jede Zusatzmarke wird der Betrag von 2 Pf. als Jahresbetrag der Zusatzrente sovielmal gewährt, als beim Eintritt der Invalidität Jahre seit Verwendung der Zusatzmarken verflossen sind. Wenn z. B. ein Versicherter in den Altersjahren 25—55 allmonatlich einen Zusatzbeitrag von 1 M. zahlt, so erhält er beim Eintritt der Invalidität eine Zusatzrente von jährlich 119,04 M., wofür er in den 31 Jahren insgesamt 372 M. eingezahlt hat. Tritt Invalidität nicht bereits im Alter von 56 Jahren, sondern erst im Alter von 65 Jahren ein, so berechnet sich eine Zusatzrente für den Fall, daß er nach dem 56. Lebensjahre nicht noch weiter Zusatzbeiträge zahlt, auf 186 M. Zahlt er in den Jahren 56—64 weitere Zusatzbeiträge von monatlich 1 M, so berechnet sich der Anspruch auf 196,80 M.

Die durch die Zusatzmarke erworbene Anwartschaft erlischt nicht. Die Zusatzrente wird gezahlt, solange die Invalidität dauert; sie wird voll ausgezahlt entweder zusammen mit der Invalidenrente oder für sich. Beträgt die Zusatzrente nicht mehr als 60 Mark jährlich, so ist den Berechtigten auf ihren Antrag an Stelle der laufenden Zusatzrente eine einmalige Abfindung in Höhe des Kapitalwertes der Zusatzrente zu gewähren. Nach der Begründung bietet eine solche Zusatzversicherung jedem Handwerker usw. die Möglichkeit, seinen Rentenanspruch ohne finanziellen Nachteil für die Versicherungsträger und ohne Mehrbelastung des Reiches nach Bedarf zu erhöhen. Eine finanzielle Gefahr für den Versicherungsträger ist um deswillen ausgeschlossen, weil die Höhe der Rente um so geringer ausfällt, je früher die Invalidität eintritt. Die Bemessung der Höhe der Rente bietet einen Ausgleich des Invaliditätsrisikos. Bei der solchergestalt vorgenommenen Regelung ging man davon aus, daß es möglich ist, neue Lohnklassen der Invalidenversicherung anzufügen, ohne in finanzieller und versicherungstechnischer Beziehung Gefahr zu laufen. Nach § 1248 kann der Versicherte die Versicherung in einer höheren als der ihm nach dem Jahresarbeitsverdienst zukommenden Lohnklasse in Anspruch nehmen.

Gegenstand der Versicherung sind Invaliden- und Altersrenten. Invalidenrente erhält ohne Rücksicht auf das Lebensalter der Versicherte, der infolge von Krankheit oder anderen Gebrechen dauernd invalide ist[3]). Der Begriff der Invalidität ist in Übereinstimmung mit dem bisherigen Recht dahin formuliert, daß vorausgesetzt ist, jemand sei nicht mehr imstande, durch eine Tätigkeit, die seinen Kräften und Fähigkeiten entspricht und ihm unter billiger Berücksichtigung seiner Ausbildung und seines bisherigen Berufes zugemutet werden kann, ein Drittel dessen zu erwerben, was körperlich und geistig gesunde Personen derselben Art und ähnlicher Ausbildung, in derselben Gegend durch Arbeit zu verdienen pflegen. Altersrente erhält der Versicherte nach der RVO. vom vollendeten 70. Lebensjahre an, auch wenn er noch nicht invalide ist. Der Wunsch, die zeitliche Grenze für den Bezug der Altersrente von 70 auf 65 oder weiter auf 60 Jahre herabzusetzen, hat den Reichstag viel beschäftigt; er war aber damals unerfüllbar. Die Regierung meinte, es werde bei diesem Wunsche zunächst von einer Überschätzung der Bedeutung der Altersrente ausgegangen. Die Altersrenten treten schon jetzt sehr wesentlich hinter den Invalidenrenten zurück, und ihre Bedeutung werde in der weiteren Entwicklung noch mehr abnehmen. Es wurde einwandfrei berechnet, daß bei Herabsetzung der Altersgrenze auf 65 Jahre die Zahl der Altersrentenempfänger sich um 176 655, bei Herabsetzung auf 60 Jahre um 495 936 erhöhen würden. Bei Zugrundelegung der durchschnittlichen Altersrente von 161,64 M. ergäbe sich eine jährliche Mehrbelastung

[3]) Die Zulagen werden auch in der Invalidenversicherung gewährt. Vgl. Gesetz vom 20. Mai 1920 (RGBl. S. 1091). Eine außerordentliche Beihilfe ist für Rentenempfänger durch Gesetz vom 26. Dezember 1920 (RGBl. S. 2315) bestimmt worden.

durch Herabsetzung der Altersgrenze auf 65 Jahre im Betrage von 28 554 514 M., auf 60 Jahre von 80 163 095 M. Durch Gesetz vom 12. Juni 1916 ist das 65. Lebensjahr in das Gesetz als Zeit des Altersrentenanspruchs eingeführt worden.

Eine der wichtigsten Fragen ist die des Erlöschens der Anwartschaft. Dies sollte nach § 1266 eintreten, wenn während zweier Kalenderjahre weniger als 20 Wochenbeiträge auf Grund der Versicherungspflicht oder der Weiterversicherung entrichtet worden sind. Die Kommission hat die Bestimmung mit der Änderung angenommen, daß statt des Wortes Kalenderjahr gesetzt wird „Jahre nach dem auf der Quittungskarte bezeichneten Ausstellungstage". Noch wichtiger ist die Frage des Auflebens der Anwartschaft. Sie war von der Vorlage dann zugelassen, wenn der Versicherte wieder eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnimmt und danach eine Wartezeit von 200 Beitragswochen zurücklegt. Im Reichstag ist der Gedanke durchgedrungen, daß auch durch freiwillige Beitragsleistung das Versicherungsverhältnis soll erneuert werden können. Jetzt gilt nach § 1269, daß, wenn der Versicherte das 60. Lebensjahr vollendet hat, die Anwartschaft nur auflebt, wenn er vor dem Erlöschen der Anwartschaft mindestens 1000 Beitragsmarken verwendet hatte. Hat der Versicherte das 40. Lebensjahr vollendet, so lebt die Anwartschaft durch freiwillige Beitragsleistung nur auf, wenn er vorher mindestens 100 Beitragsmarken verwendet hatte und danach eine Wartezeit von 500 Beitragswochen zurücklegt. Neu ist auch die sog. Kinderzuschußrente: Hat der Empfänger der Invalidenrente Kinder unter 15 Jahren, so erhöht sich die Invalidenrente für jedes Kind um $^1/_{10}$ bis zu dem höchstens anderthalbfachen Betrage. Es ist dies wegen der finanziellen Tragweite ganz besonders wichtig.

Die Ansprüche aus der Invaliden- (und Hinterbliebenen-Versicherung) bleiben, obwohl die Anwartschaft gemäß § 1280 ff. RVO. erloschen sein würde, dann bestehen, wenn die zwischen dem Eintritt in die Versicherung und dem Versicherungsfalle liegende Zeit zu mindestens $^3/_4$ durch ordnungsmäßig verwendete Beitragsmarken belegt ist (Verordnung vom 9. Februar 1919, RGBl. S. 191). Die Lohnklassen-Wochenbeiträge I—V sind erhöht worden. Sie betragen jetzt 90, 100, 110, 120, 140 Pf. (Gesetz vom 20. Mai 1920, RGBl. S. 1091, Art. II, zur Abänderung des § 1392).

Die Entziehung der Rente ist in § 1292 vorgesehen, wenn der Empfänger einer Invaliden- oder Witwenrente infolge einer wesentlichen Änderung in seinen Verhältnissen nicht mehr invalide ist. Ist zu erwarten, daß ein Heilverfahren den Empfänger einer Invaliden-, Witwen- oder Witwerrente wieder erwerbsfähig macht, so kann es die Versicherungsanstalt einleiten. Entzieht sich ein Rentenempfänger ohne gesetzlichen oder sonst triftigen Grund dem Heilverfahren und verhindert er dadurch die Beseitigung der Invalidität, so kann ihm die Rente auf Zeit ganz oder teilweise entzogen werden, wenn er auf diese Folge hingewiesen ist. Die Rente kann nach dem neuen Recht auch dann entzogen werden, wenn sich der Rentenempfänger ohne Grund einer Nachuntersuchung oder der Beobachtung im Krankenhause entzieht.

Als Träger der Versicherung gelten nach wie vor die Versicherungsanstalten. Sie haben einen Vorstand und einen Ausschuß. Jener hat die Eigenschaft einer öffentlichen Behörde. Seine Geschäfte führen ein oder mehrere Beamte des Gemeindeverbandes oder Bundesstaates für den die Versicherungsanstalt errichtet ist. Es wurde in der Kommission bemängelt, daß im Vorstande der Anstalten die Beamten sehr oft das Übergewicht gegenüber den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeiter hätten. Deshalb wünschte die Kommission, daß die Beamten einer Versicherungsanstalt im Vorstande nicht mehr als die Hälfte der Stimmen haben. Irrtümlich geleistete Beiträge gelten als für die Selbstversicherung oder Weiterversicherung entrichtet, wenn das Recht dazu in der Zeit der Entrichtung bestanden hat. Der Versicherte kann die Beiträge binnen 10 Jahren nach der Entrichtung zurückfordern, wenn ihm nicht schon eine Rente rechtskräftig bewilligt worden ist (§ 1428). Bei Streit über die Beitragsleistung entscheidet, wenn er nicht bei der Rentenfestsetzung hervortritt, das Versicherungsamt und auf Beschwerde endgültig das Oberversicherungsamt, und diese Behörden sind an die grundsätzlichen Entscheidungen des RVA. gebunden.

Alles in allem genommen: Außer der Zusatzversicherung findet sich nicht gerade viel Eigenes, Ursprüngliches; große Wirkungen werden von den sonstigen Neuerungen dieses vierten Buches der RVO. nicht zu erwarten sein.

V. Die Hinterbliebenenversicherung.

Für diesen neuen Zweig der Sozialversicherung will die RVO. die Mittel durch Versicherte und deren Arbeitgeber zu gleichen Teilen aufbringen (§ 1392 mit der oben erwähnten Änderung). Die Beitragserstattung für weibliche Versicherte im Falle der Verheiratung und für Unfallrente sowie im Todesfall von Rentenantragsstellern vor der Rentenbewilligung sollen in Fortfall kommen und für die Zwecke der Hinterbliebenenversicherung verwendet werden. Für solche Beitragerstattungen wurden im Jahre 1907 aufgewendet 8 854 463 M. Die Hinterbliebenenversicherung ist mit der Invalidenversicherung derartig einheitlich verbunden, daß das gleiche Versicherungsverhältnis den Anspruch auf beide Versicherungen begründet. Für den einheitlichen Beitrag auf einheitlicher Quittungskarte wird neben dem Anspruche auf Invalidenrente auch für die Hinterbliebenen der Anspruch auf Witwen- und Waisenrente erworben. Eine der Grundfragen der neuen Hinterbliebenenversicherung war die, welche Art von Witwen berücksichtigt werden soll. Es ist bei der Verschiedenheit des Alters, der Erwerbsverhältnisse, der Gesundheit, der wirtschaftlichen Lage, der Familienzugehörigkeit usw. der Witwen überhaupt schlechterdings nicht möglich, alle gleich zu behandeln und auch nicht angemessen, wie ja z. B. eine Rente für eine junge, kräftige Witwe keinen Grund hätte. Auch die finanzielle Basis für die Versicherung aller Witwen wäre absolut nicht zu gewinnen. Die Witwenrente ist, genauer betrachtet, nur eine Witwen*invalidenrente*. Sie wird berechnet nach der Invalidenrente des verstorbenen Mannes, dessen Beiträge von bestimmendem Einfluß auf ihre Höhe sind. Die Invalidenrente wird stets höher sein als die Witweninvalidenrente. Weibliche Versicherte also, die den Anspruch auf Invalidenrente erworben haben, erhalten keine Witwenrente beim Ableben ihres Mannes, doch wird ihnen ein Witwen*geld* in Höhe des Jahresbetrages einer Witwenrente und eine Waisenaussteuer für ihre Kinder bei deren 15. Lebensjahr in Höhe des achtmonatlichen Betrages der Waisenrente ausgezahlt. Das Reich gewährt zu jedem Witwengeld einen einmaligen Zuschuß von 50 M. und zu jeder Waisenaussteuer einen Zuschuß von $16^2/_3$ M. (§ 1285). Dagegen erhalten weibliche Versicherte, die keinen Anspruch auf Invalidenrente erworben haben, die Witwenrente, wenn sie dauernd invalide geworden sind. Vorausgesetzt ist hierbei, daß sie nicht mehr durch eine ihren Kräften und Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit noch bis zu einem Drittel dessen erwerben können, was andere, körperlich und geistig gesunde Frauen derselben Art mit ähnlicher Ausbildung, in derselben Gegend durch Arbeit zu verdienen pflegen. Man wird zugeben, daß dies sehr hart sein kann, insbesondere dort, wo der ortsübliche Tagelohn gering ist, besonders wenn man keine Altersgrenze einführt. Witwenrente erhält auch die Witwe, die nicht dauernd invalide ist, aber während 26 Wochen ununterbrochen invalide gewesen ist, oder die nach Wegfall des Krankengeldes invalide ist, für die weitere Dauer der Invalidität (§ 1258 Abs. 3). Die Witwenrente soll 30% der Invalidenrente betragen, dazu tritt der erwähnte Reichszuschuß in Höhe von 50 M. Waisenrente erhalten die hinterlassenen Kinder verstorbener Versicherter bis zum 15. Lebensjahre. Kinder weiblicher Versicherter erhalten die Waisenrente nur, wenn sie auch vaterlos sind. Witwerrente erhält nach dem Tode einer versicherten weiblichen Person, die den Lebensunterhalt ihrer Familie wegen Erwerbsunfähigkeit des Mannes ganz überwiegend aus ihrem Arbeitsverdienste bestritten hat, bis zum Wegfall der Bedürftigkeit der hinterlassene Witwer. Unter den gleichen Voraussetzungen erhalten ihre Kinder die Waisenrente. Endlich wird Kindern einer weiblichen Versicherten, deren Ehemann sich der häuslichen Gemeinschaft und der Unterhaltungspflicht ohne gesetzlichen Grund entzogen hat, Waisenrente bis zum 15. Lebensjahre in Aussicht gestellt. Die Waisenrente soll für ein Kind 15%, für jedes weitere $2^1/_2$% der Invalidenrente betragen. Dazu kommt ein Reichszuschuß von 25 M. für jede Waisenrente. Alle diese Bestimmungen sind ganz außerordentlich scharf kritisiert worden. Daß die Leistungen alles in allem genommen nicht sehr hoch sind, ist wohl richtig. Allein das ist vielleicht der am wenigsten bedenklichste Punkt, denn die Sozialversicherung hat überall die Tendenz, die Leistungen zu erhöhen. Es ist zu wünschen, daß die Leistungen der Hinterbliebenenversicherung diejenige der Armenpflege quantitativ übersteigen.

VI. Allen Zweigen der Versicherung Gemeinsames.

Alle Spezialregelungen überwölbt schließlich das jetzt nicht mehr geringe Gemeinsame, das alle Versicherungszweige umschließt. Besonders enthält das erste Buch der RVO. den Kern des Neuen, das für die ganze RVO. gilt. Das organisatorische Problem steht hier im Mittelpunkt. Fand keine Verschmelzung der jetzt selbständigen Versicherungszweige statt, so fragt er sich, was die RVO. sonst erstrebte. Sie bezeichnete ihr Ziel in der Begründung als „gegenseitige Annäherung" jener Zweige und sieht als Mittel an die Schaffung eines ihnen allen gemeinsamen Bindegliedes, und zwar an der Stelle, wo ein solches der Erfahrung gemäß am meisten not tut, d. h. in der unteren örtlichen Instanz.

Aber auch insofern wirkt die Idee der Vereinheitlichung aus, als in einer symmetrisch übereinander gestellten Weise die Spruchinstanzen sich aufbauen. Dem Versicherungsamt werden die Oberversicherungsämter übergeordnet, die bisher mit etwas veränderter Verfassung als Schiedsgerichte bekannt waren, und über diesen stehen dann das Reichsversicherungsamt und die Landesversicherungsämter, für deren Entlastung in weitgehendem Maße gesorgt sein soll. Soweit die RVO. sonst eine Vereinheitlichung vorsieht, ist sie lediglich formaler Natur: Es werden Bestimmungen, die in den verschiedenen Zweigen der Arbeiterversicherung zu finden waren, einheitlich formuliert und gemeinsam zusammengefaßt; es trifft dies insbesondere zu auf die rechtliche Ausgestaltung der Beziehungen der Versicherungsträger zueinander und zu anderen Verpflichteten.

Die Versicherungsämter haben die Geschäfte der Reichsversicherung wahrzunehmen und Auskunft zu erteilen. Ihnen obliegen aber für die einzelnen Zweige der Reichsversicherung auch die Aufgaben einer unteren Spruch-, Beschluß- und Aufsichtsbehörde. Diese überreiche Funktion ist es, gegen die Bedenken geltend gemacht worden sind. An sich ist gegen dieses soziale Unteramt nichts einzuwenden, besonders, soweit es die bisherigen Funktionen der unteren Verwaltungsbehörde in sich aufnimmt. Auf dem Versicherungsamt ruht aber nicht, wie man auf den ersten Blick annehmen könnte, die Durchführung aller Arten der Reichsversicherung, vielmehr für jeden der Versicherungszweige auf den besonderen Versicherungsträgern. Nur daß besondere Versicherungsbehörden die Tätigkeit vornehmen, an denen bisher Verwaltungsbehörden und Gerichte teilgenommen haben. Man kann es nicht hoch genug schätzen, daß die Erledigung der früher von allgemeinen Verwaltungsbehörden besorgten Angelegenheiten in Zukunft durch Spezialbehörden der Reichsversicherung erfolgt. Soweit das Versicherungsamt daher Aufgaben einer örtlichen Stelle für die Versicherungsträger der Unfall-, Invaliden- und der Hinterbliebenenversicherung zu erfüllen hat, wird man wenig einzuwenden haben. Die Folge der Zuweisung staatlicher Hoheitsrechte an die Versicherungsämter ist die, daß sie nicht von den Versicherungsträgern eingerichtet werden könnten, vielmehr die Errichtung durch die Landeszentralbehörde das Angemessene ist, wodurch auch das einheitliche Zusammenwirken mit dem vorhandenen Behördenorganismus gesichert wird.

Das Versicherungsamt kann als selbständige Behörde errichtet werden in Bundesstaaten, in denen die Gestaltung der Landesbehörden die Errichtung der Versicherungsämter bei den unteren Verwaltungsbehörden nicht zuläßt und nur ein Oberversicherungsamt besteht. Praktisch wird dies nur für Hamburg werden. Ist dagegen das Versicherungsamt an eine andere Behörde angegliedert, so ist deren Leiter zugleich der Vorsitzende des Versicherungsamtes. Als sein ständiger Stellvertreter ist dann ein Versicherungsamtmann zu bestellen. Wird in diesem Falle das Versicherungsamt an eine Kommunalbehörde angegliedert, so wird der Versicherungsamtmann durch den Kommunalverband bestellt, evtl. vom Oberversicherungsamt. Als Beisitzer des Versicherungsamts sollen Versicherungsvertreter beigezogen werden; ihre Zahl beträgt mindestens 12; es sind Arbeitgeber und Versicherte. Sie werden gewählt durch die Vorstandsmitglieder der beteiligten Krankenkassen, die im Bezirke des Versicherungsamts mindestens 50 Mitglieder haben und durch die Vorstandsmitglieder gewisser knappschaftlicher Krankenkassen, Ersatzkassen, Seemannskassen gewählt werden (§ 65). Bei jedem Versicherungsamt wird sodann ein Beschlußausschuß für die Angelegenheiten, die dem Beschlußverfahren überwiesen werden, gebildet. Er besteht aus dem Vorsitzenden des Versicherungsamtes und je einem Versicherungsvertreter der

Arbeitgeber und der Versicherten. Auch können technische, Staats- und Kommunalbeamten, die in dem Bezirke des Versicherungsamtes tätig sind, als Beiräte zum Versicherungsamt für das Beschlußverfahren mit beratender Stimme vom Versicherungsamt zugezogen werden. Bei diesem wird auch ein Spruchausschuß errichtet für die Angelegenheiten des Spruchverfahrens.

Die Oberversicherungsämter zeichnen sich dadurch aus, daß sie völlig unabhängig gegenüber den Versicherungsträgern gedacht sind. So wie das Versicherungsamt Aufsichts-, Spruch- und Beschlußbehörde sein soll, so auch das Oberversicherungsamt, die zweite Instanz, der auch die Aufgaben zugewiesen werden, die früher der höheren Verwaltungsbehörde oblagen. Sie sind demnach Spruch-, Beschluß- und Aufsichtsbehörden. Hinsichtlich ihrer Errichtung und Zusammensetzung sind jedoch Abweichungen gegenüber den Schiedsgerichten vorgesehen. Das OVA. wird in der Regel für den Bezirk einer höheren Verwaltungsbehörde errichtet. Es besteht aus Mitgliedern und Beisitzern. Wie an der Spitze des Versicherungsamtes in der Regel der Versicherungsamtmann, so steht an der Spitze des Oberversicherungsamtes ein Direktor und sein Stellvertreter. Während der Direktor auf Lebenszeit ernannt ist, werden die Mitglieder aus der Zahl der öffentlichen Beamten ernannt, und während jenem zwar noch andere Dienstgeschäfte übertragen werden können, er aber doch als im Hauptberuf stehend anzusehen ist, kann die Landeszentralbehörde die übrigen Mitglieder des Amtes als nur im Nebenberuf tätig anstellen. Die Beisitzer des Oberversicherungsamtes sind je zur Hälfte aus Arbeitgebern und Versicherten zu wählen, sie dürfen nicht Mitglieder des Reichsversicherungsamtes oder eines Landesversicherungsamtes sein. Die Zahl der Beisitzer beträgt 40; die Landeszentralbehörde kann die Zahl erhöhen oder herabsetzen. Bei jedem Oberversicherungsamt wird eine Beschlußkammer für Angelegenheiten des Beschlußverfahrens gebildet. Sie besteht aus dem Direktor des Oberversicherungsamtes, einem Mitglied und zwei Beisitzern. Die Arbeitgeberbeisitzer und die Versicherungsbeisitzer beim Oberversicherungsamt wählen hierzu mindestens je einen Stellvertreter mit einfacher Stimmenmehrheit aus ihrer Mitte auf je 4 Jahre. Daneben bestehen Spruchkammern für Sachen des Spruchverfahrens. Die Spruchkammer besteht aus einem Mitgliede des OVA. als Vorsitzenden und je 2 Beisitzern der Arbeitgeber und Versicherten.

Das Reichsversicherungsamt blieb in seiner Organisation im wesentlichen unverändert. Es ist oberste Spruch-, Beschluß- und Aufsichtsbehörde. Die Zahl der nicht ständigen Mitglieder aus den Arbeitgebern und Versicherten beträgt 32. Davon: 8 vom Bundesrat ernannte, 12 Arbeitgeber und 12 Versicherte. Die Spruchsenate bestehen aus 7 Mitgliedern: Aus dem Vorsitzenden, einem vom Bundesrat gewählten, nicht ständigen, einem ständigen Mitglied, zwei hinzugezogenen richterlichen Beamten, einem Arbeitgeber und einem Versicherten. Außer den Spruchsenaten werden Beschlußsenate mit 5 Mitgliedern gebildet, um den Aufbau des Reichsversicherungsamtes mit den unteren und mittleren Versicherungsbehörden gleichmäßig zu gestalten, die im übrigen auch den Zweck erfüllen, dem Mißstande abzuhelfen, wonach die Mitwirkung und der Einfluß der Bundesratsmitglieder und der Laienmitglieder bei Erledigung der Verwaltungsangelegenheiten erheblich zurückgetreten war. In den Beschlußsenaten wirken nicht wie in den Spruchsenaten richterliche Beamte mit, sondern es tritt an deren Stelle ein ständiges Mitglied des Reichsversicherungsamtes. Der verstärkte Senat der Abteilung für Invalidenversicherung (§ 22 der Kaiserl. Verordnung vom 19. Oktober 1900) fällt als entbehrlich ebenso weg, wie die kleinen Senate zur Zurückweisung von Rekursen, die bedeutungslos geblieben sind. Der Erweiterte Senat ist mit 11 Personen besetzt und heißt Großer Senat; es treten jedoch noch zwei ständige Mitglieder von Landesversicherungsämtern hinzu, wenn ein Landesversicherungsamt von einem veröffentlichten Rechtsgrundsatze des Reichsversicherungsamtes abweichen will. Das Landesversicherungsamt kann in den durch das Gesetz vorgeschriebenen Fällen an die Stelle des RAV. treten. Neue LV.-Ämter können aber nicht mehr errichtet werden; soweit sie bisher errichtet sind, können sie nur bestehen bleiben, solange zum Bereiche des einzelnen Amtes mindestens vier OV.-Ämter gehören.

Der Wert der bezeichneten Neuregelungen liegt in der Aufrechterhaltung und Kontinuität des bisherigen Rechtszustandes; tiefgehende Umwälzungen werden vermieden, die Struktur der Arbeiterversicherung bleibt im wesentlichen dieselbe. Gleichwohl wird eine Reihe von Verbesserungen herbeigeführt, die ehedem nur von einer Verschmelzung der Versicherungszweige erwartet

worden sind; es wird eine Kodifikation in die Wege geleitet, die Bahn bricht für ein innerlich geschlossenes deutsches Arbeiterrecht. Die nicht minder wichtige andere Hälfte wird nach und nach aus der GewO., deren Rahmen sie je länger je mehr sprengt, herausgehoben und verselbständigt werden müssen. Versicherungs- und Schutzrecht zusammen werden ein neues Arbeiterrecht schaffen, das rechts- und sozialpolitisch mit der ganzen Stoßkraft eines in sich geschlossenen, dem BGB. an Umfang und Bedeutung nicht nachstehenden Gesetzeswerkes, einen mächtigen Einschlag in das Kulturleben der Gegenwart bringen wird. Die Revolution von November 1918 hat die Entwicklung des Arbeitervertrags- und -Schutzrechts erheblich gefördert. Durch die staatsmännisch kluge Ablehnung der extremen Forderung einer Verschmelzung aller drei Versicherungszweige wird, ohne Schaden für die Versicherungsfrage, dem sozialen Frieden gedient, indem die den Trägern der Unfall- und Invalidenversicherung drohenden Ungerechtigkeiten in dieser Richtung vermieden werden. Einer in bezug auf die Erhöhung und Verbesserung der Leistungen segensreichen Entwickelung jedes einzelnen Versicherungszweiges für sich wird kein unnatürliches und gefährliches Hemmnis in den Weg gelegt. Durch die reichere Beteiligung des Laienelementes in den drei Stufen der Versicherungsämter, die nur bei einer Annäherung der verschiedenen Zweige möglich geworden ist, ist auch vom politischen Standpunkte aus ein wichtiger Fortschritt zu verzeichnen.

Zehntes Hauptstück.

Die Mittelklasse.

---

46. Abschnitt.

a) Das Bürgertum.

Von Staatsminister v. Loebell,
Präsidenten des Reichsbürgerrats, Berlin.

Der knappe Raum eines Handbuches verbietet es, an dieser Stelle ausführlich die historischen Grundlagen der heutigen bürgerlichen Bewegung zu zeichnen. In einem Zeitabschnitt, in dem auf dem Boden einer nicht ans Ziel gelangten Revolution und fortwährender neuer sozialer und wirtschaftlicher Reformen und Umsturzversuche der politische und wirtschaftliche Kampf das Entscheidende ist, drängen sich die einzelnen Momente dieser Auseinandersetzung und drängen sich vor allem die politischen Grundlagen des Kampfes so in den Vordergrund, daß die tiefer liegenden historischen Gesichtspunkte zurücktreten müssen. Man geht daher bei einer kurzen Darstellung der heutigen bürgerlichen Bewegung am besten von der Tatsache aus, daß durch den Marxismus der Klassengegensatz erst in die wirtschaftliche und soziale Entwicklung hineingetragen ist. Daß später in den einzelnen Fragen der Wirtschaftsform zwischen dem „Bürgertum" und dem „Proletariat" tief greifende Gegensätze entstanden sind, ist heute, wo der Marxismus um seine Existenzberechtigung ringt, und wo das Bürgertum auf der anderen Seite das Feld um der Allgemeinheit willen nicht räumen will, nebensächlich. Im Spiegel der großen Entwicklung gesehen, sind Fragen, wie Aufrechterhaltung der freien Wirtschaft oder Sozialisierung, wie Dezentralisierung oder Zentralisierung der Wirtschaft, wie parlamentarische Verfassung oder diktatorisches Rätesystem, nur Mittel zum Zweck einer großen wirtschaftlichen und sozialen Umwälzung, die wie jede Revolution zwar die Tendenz des unbedingten Fortschrittes für die Gesamtheit der Menschheit haben, aber auch wie jede Revolution in den natürlichen Hemmungen zu einer Umkehr in Besitz und Herrschaft führen können.

Das deutsche Bürgertum, das heißt, alle deutschen Volksgenossen, die in der Freiheit des Individuums und in der Aufrechterhaltung und Pflege des Nationalbewußtseins die Hauptgrundlagen für eine Sicherung der notwendigen äußeren Lebensbedingungen sehen, steht heute im Kampf mit dem Marxismus. In dem Augenblick, wo in Deutschland infolge der militärischen Niederlage, infolge der innerpolitischen, oft auf falschen Bahnen laufenden Politik während des Krieges und infolge einer planmäßigen Verhetzung die sogenannte soziale Revolution ausbrach, mußte das deutsche Bürgertum zunächst, schon um der Sicherheit von Person und Eigentum willen sich

organisatorisch zusammenschließen. Da der militärische Zusammenbruch im Felde mit allen seinen innerpolitischen Folgen das an politischer Voraussicht nicht gerade sehr reiche deutsche Bürgertum völlig überraschte, so fiel der Sieg den Anhängern des Marxismus zunächst fast völlig ohne Opfer in die Hand. Man glaubte in den ersten Tagen der Revolution nur weniger Wochen zu bedürfen, um Deutschland nach russischem Muster in eine kommunistische Räterepublik verwandeln zu können. Man übersah in den ersten Tagen, daß selbst weite Kreise der sozialistischen Bewegung in politischer Hinsicht völlig auf dem Boden der Demokratie standen. Den überall in Deutschland emporschießenden Arbeiter- und Soldatenräten wurden in den Tagen der Revolution zunächst auf rein lokalem Boden sogenannte Bürgerräte entgegengesetzt. Der nackte Selbsterhaltungstrieb war dabei maßgebend. Man brauchte Schutz gegen die Übergriffe der Machthaber der Straße, die schonungslos sich des Privateigentums zu bemächtigen versuchten. Somit lag der Zweck der Organisation vorerst nur auf dem Gebiete der Abwehr. Als dann weniger im Gegensatz zu tatsächlich vorhandener Macht als in Gemeinschaft mit dem langsam erwachenden Selbstbewußtsein des deutschen Bürgertums das demokratische Ideal im Sozialismus neuen Boden gewann und mit der Einberufung der Nationalversammlung gewisse normale Richtlinien des staatlichen Lebens wiederhergestellt wurden, schienen diese ersten Anfänge der Bürgerratsbewegung bereits überholt und erledigt zu sein. Sehr bald aber zeigte sich dann doch, daß mit der Rückkehr zur demokratischen und parlamentarischen Staatsform das eigentliche Ziel des Marxismus weder von den gemäßigten Kreisen noch von den Radikalen aufgegeben war. Die Methode, mit der die verschiedenen Gruppen der marxistischen Bewegung arbeiteten, war zwar verschieden, das Ziel blieb aber das gleiche. Es bestand und besteht nach wie vor in der Durchführung der marxistischen Theorie auf wirtschaftlichem Gebiete, das heißt, in der wirtschaftlichen Beschränkung des Individuums, in der Zentralisierung des gesamten Wirtschaftslebens. Das Ziel bleibt eine einseitige Klassenherrschaft und diesem Ziel gegenüber erlangte dann die deutsche Bürgerratsbewegung ihre Berechtigung.

Zur Geschichte der deutschen bürgerlichen Bewegung, die mit der November-Revolution von 1918 in ein völlig neues Stadium eingetreten ist, seien folgende Angaben gemacht: Das Verdienst, die unzusammenhängenden einzelnen Bürgerräte und Bürgervereinigungen zu einer Gemeinschaft zusammengefaßt zu haben, erwarb sich der von Anbeginn an äußerst rührige Bürgerrat Groß-Berlin unter Führung seines weitsichtigen und tatkräftigen Vorsitzenden Konsul Marx. Er gab die Anregung zu der denkwürdigen ersten Zusammenkunft von Vertretern der Bürgerbewegung, die unter Beteiligung von 250 Abgeordneten aus ganz Deutschland Anfang Januar 1919 in Berlin stattfand.

Ein am 4. Januar in der Aula der Universität stattfindender Begrüßungsabend leitete mit packenden Ansprachen von Dr. Wessel (Berlin), Dr. Friedrich Naumann (Berlin), Dr. Meyer-Absberg (München), Koch (Weimar), W. Fecht (Frankfurt a. M.), Dr. Schmidt (Elberfeld), Dr. Köhler (Berlin), die Beratungen ein.

Mit tiefster Bewegung sprach Friedrich Naumann damals die Worte, die den Sinn der bürgerlichen Bewegung klar umschreiben: „Da stehen sie an den Wänden, alle die Köpfe, die so viel gedacht haben und die ersten unter Ihnen, das waren andere Leute, wie Fichte und Schleiermacher, und diese Universität begann in einer Zeit, wo es gerade so schlecht war wie jetzt. Damals als Fichte seine Reden an die deutsche Nation gehalten hat, war der Aufstieg nicht sicher, sondern es war ein Risiko, ein Glauben auf die Nacht hin. Jener Geist der Zähigkeit unter den schwierigsten äußeren Verhältnissen: das Schicksal kann uns nicht tot machen, wenn wir uns selber lebendig glauben, das war der ursprüngliche Geist hier dieser Berliner Universität. Wenn darum jetzt die versammelten Bürgerräte ihre Tagung beginnen in diesem Raume, so möge auch aus dem Geiste der Universität hier etwas mit hinüber gehen, das ganze Denken einzusetzen auf die Entschlußkraft: Wir sind stärker als die Verhältnisse! . . .

Hier auf brandenburgischem Boden, auf dieser niederdeutschen Fläche, die man von alters her von den alten zivilisierten Staaten aus für gering gehalten hatte, hatte sich deutsche Bürgerkraft eine ganz neue Welt technisch kultureller Art aufgebaut, und diese Welt, staatlich zusammengebunden im Deutschen Reiche, ist nun in diesem Kriege zuerst einmal wieder so versunken,

wie die Welt Friedrichs II. versank bei Jena. So sind wir zuerst noch einmal wieder vor einen Anfang gestellt, und indem wir vor den Anfang gestellt sind, sind rein theoretische Denker bereits darauf und daran zu sagen: damit ist die Epoche des Bürgertums überhaupt vorbei. Die Bürger haben, so heißt es da, ihre Zeit gehabt, jetzt kommt hinter ihnen die nächste rein sozialistisch-proletarische Epoche. Als ob jemals in der Entwicklungsgeschichte der Menschheit so katastrophenartig eine Epoche abgeschlossen hätte und dann einen Augenblick Pause wäre und dann etwas ganz anderes begänne! Die Geschichte der Welt ist die Geschichte der Entwicklung, der Revolution. Gerade die großen Männer an den Wänden dieser Säle standen vor allem unter dem Eindrucke, der Idee des vergangenen Jahrhunderts von der historischen Entwicklung. Wie eines aus dem anderen wirkt, und darum soll auch dieses Bürgertum nicht glauben, der historische Zweck sei mit einem Male abgelaufen."

Die eigentliche Tagung wurde am 5. Januar im Sitzungssaale des Preuß. Herrenhauses abgehalten. Das erste Referat, das von den „Aufgaben der Bürgerräte" handelte, erstattete Dr. Köhler. Er betonte am Eingange seine Ausführungen, daß das Bürgertum nicht abgewirtschaftet habe im Sinne der radikalen Wortführer, daß die wirtschaftlichen Gründe für eine Revolution wie Marx und seine Nachfolger sie jahrelang theoretisch gepredigt hätten, nicht vorhanden seien. Das Bürgertum sei von dem Umsturz überrascht worden. Es sei an der Zeit, daß es sich nun ebenfalls zur Macht melde. Wir fassen die Schaffung von Bürgerräten und ihrer Erhaltung als Protest dagegen auf, daß sich irgend eine einzelne Klasse im deutschen Volke die Alleinherrschaft, die Gewalt, die Diktatur aneigne. Es handle sich grundsätzlich um „Bekämpfung des Rätesystems", das die Willkürherrschaft großzüchte. Folgender Beschluß wurde angenommen:

Der Reichsbürgertag, wie er heute vereinigt ist, konstituiert sich als Reichsbürgerrat und wählte eine Kommission von 15 Mitgliedern, welche die leitenden Grundsätze a) für die Verfassung der Bürgerräte, b) für die Aufgaben — in ihren Grundzügen einheitlich für das Reich —, festsetzt"

Zum Präsidenten des Reichsbürgerrats wurde Pfarrer Dr. Wessel (Berlin), zun 2. Vorsitzenden Dr. Meyer-Absberg (München) gewählt.

Nach Wochen eifrigster Verhandlungen fand dann im März 1919 eine 2. Tagung in Berlin statt. Im Dezember 1919 war man nach Überwindung der organisatorischen Schwierigkeiten so weit, daß das Programm des Reichsbürgerrats fertiggestellt war. Es hat folgenden Wortlaut:

Reichsbürgerprogramm.

Alle Kultur ist Meisterung der Natur durch menschlichen Willen und Geist. Unauflöslich ist deshalb Kultur gebunden an die Gegebenheiten menschlicher Natur.

Ziel der Kulturarbeit ist die Verwirklichung des Guten und Gerechten durch den Einzelnen wie die Gemeinschaft in ständiger Wechselwirkung ihrer Leistungen. Pflicht und Recht des Einzelnen ist die Erarbeitung sittlicher und wirtschaftlicher Güter zur Erhaltung und zum Aufstieg der eigenen Persönlichkeit, der Familie und der Gesamtheit; Aufgabe der Gemeinschaft ist die Schaffung der Voraussetzungen für die Erfüllbarkeit der Lebensaufgabe des Einzelnen. Die ungehemmte Kräfteentfaltung des Einzelnen findet ihre Schranken in den sittlich bedingten Lebensnotwendigkeiten der Gemeinschaft; der von der Gemeinschaft ausgehende Zwang erhält seine Grenze an der für die Kulturentwicklung notwendigen Freiheit der Einzelpersönlichkeit.

Alle Kulturentwicklung ist in ihrer geschichtlichen Erscheinung gebunden an das einzelne Volk; die Kultur der Menschheit ist daher der Arbeitsertrag aller Nationen. Die gesamte Kulturarbeit des deutschen Volkes muß deshalb ausgehen von der Eigenart deutschen Wesens und in seiner wachsenden Vollendung das höchste Ziel sehen. Die Vielfältigkeit der Kulturarbeit bedingt die Vielfältigkeit der Berufe, deren Leistungsnotwendigkeit und daher Gleichberechtigung aus sittlichen, kulturellen und staatsbürgerlichen Gründen gegeben ist.

Aus dieser Grundauffassung vertritt der Reichsbürgerrat folgende staatsbürgerliche, kulturelle und wirtschaftliche Forderungen für das deutsche Volk:

I.

1. Wir bekennen uns zu unserem Volkstum, zur staatlichen Einheit aller deutschen Stämme in ihrer geschichtlich gewordenen Vielgestaltigkeit. Wir geloben, werktätig zusammenzustehen mit allen Deutschen in der Welt.

Wir wünschen friedliche Verständigung der Nationen, gemeinsame Arbeit zur Verwirklichung allgemeiner Menschheitsideale. Wir verlangen darum das unbeschränkte Recht auf Selbstbestimmung für alle Völker.

Vor allem übrigen fordern wir die Wiedergutmachung des uns Deutschen durch den Versailler Frieden zugefügten Unrechts. Wir erklären, daß ohne vorhergehende Verwirklichung dieser unverjährbaren nationalen Forderung eine friedliche Völkerverständigung auf die Dauer unmöglich ist.

2. Wir halten an der geschichtlich gewordenen Tatsache fest, daß die oberste Gewalt im Staate vom Volke ausgeht. Das Recht der Mehrheit, die Staatsform zu bestimmen, muß unantastbar bleiben. Aus dieser Überzeugung heraus werden wir allen Versuchen, die Verfassung gewaltsam zu ändern, entschlossenen Widerstand entgegensetzen.

Wir verwerfen jede Klassenherrschaft und verteidigen die Gleichberechtigung aller Volksgenossen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.

Nur ein Volk, das sich selbst in der Gewalt hat, kann feindlicher Vergewaltigung widerstehen. Daher erklären wir als oberste Pflicht jedes Staatsbürgers, für Ruhe und Ordnung, die Grundlage aller Arbeit, mit seiner ganzen Persönlichkeit einzutreten. Die Erziehung unseres Volkes zu solcher Gesinnung und ihrer Betätigung soll unsere Aufgabe sein. Reichs- und Einwohnerwehr als Schutz staatlicher Sicherheit werden wir fördern. In der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht sehen wir ein wichtiges Erziehungsmittel zu staatsbürgerlichem Pflichtbewußtsein unseres gesamten Volkes.

3. Der Wiederaufbau unseres Vaterlandes kann nur gelingen, wenn unabhängig von Partei und Konfession alle zu solcher Pflichterfüllung sich zusammenfinden, die sich zu unserer Überzeugung bekennen; nur ihr fester Zusammenschluß verbürgt den Erfolg gemeinsamer Arbeit und Abwehr.

II.

Deutsche Art hat von altersher ihre höchste Vollendung in der Entwicklung zur selbstverantwortlichen Persönlichkeit gesucht und gefunden. Wir erhoffen die Erneuerung unseres Volkes von der Selbstbesinnung auf deutsche Art in Anlehnung an die großen Überlieferungen unserer Geschichte.

Die sittliche Wiedergeburt erwarten wir von der Wiedererweckung religiösen Gemeinschaftsgefühls, von der Erziehung der Jugend zu charakterfesten Staatsbürgern, von der Vertiefung und Verbreitung der Volksbildung zur Entfaltung aller schöpferischen Kräfte, von der schonungslosen Bekämpfung jeder Unredlichkeit.

III.

Wir sehen in der Eigenwirtschaft die wesentliche Grundlage alles materiellen und kulturellen Fortschritts; zugleich erblicken wir in der Gemeinwirtschaft eine notwendige Ergänzung, sobald sie den Bedürfnissen der Allgemeinheit besser dient und sich selbst zu erhalten vermag.

Die freie Eigenwirtschaft in Handel, Industrie, Handwerk und Landwirtschaft wird von uns mit allen Kräften gefördert werden, denn sie ist die unentbehrliche Voraussetzung wirtschaftlichen Aufblühens und eines gesunden Aufbaues der Gesamtbevölkerung.

Der Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit ist unbedingt notwendig. Die Gleichstellung der Arbeitnehmerschaft mit dem Unternehmertum muß so weit durchgeführt werden, wie es die Lebensnotwendigkeiten der deutschen Volkswirtschaft im weltwirtschaftlichen Wettbewerb heute zulassen. Höchstes Ziel der Arbeit ist das Gemeinwohl: Arbeit ist die erste Bürgerpflicht. Alle Arbeit muß unter staatlichem Schutz stehen. Die Erziehung unseres Volkes zur Kenntnis dieser wirtschaftlichen und sittlichen Notwendigkeit ist nur möglich, wenn lediglich nachweisbar unverschuldete Arbeitslosigkeit öffentliche Hilfe erhält.

Wie das deutsche Volk unter den Nationen der Erde der Freiheit zur friedlichen Kräfteentfaltung bedarf, so muß jedem Volksgenossen Licht und Raum zur inneren und äußeren Gesundung gesichert werden. Daher verlangen wir die folgerichtige Durchführung einer allgemeinen Siedlungs- und Wohnungsreform als greifbarstes Mittel, alle Deutschen von neuem mit Liebe zur Heimat zu erfüllen und mit dem Schicksal des Vaterlandes unlösbar zu verbinden.

Aus diesen Grundsätzen heraus müssen die einzelnen Bürgerräte das öffentliche Leben in Staat und Gemeinde überwachen, die Parteien zum Wohle des Ganzen zusammenführen und als über den Parteien stehende Vertretung Willen und Meinung der gesamten Bürgerschaft zur Verwirklichung bringen.

Gleichzeitig wurde mir das Präsidium des Reichsbürgerrats nach schwerer Erkrankung des bisherigen Präsidenten übertragen.

Die Organisation der Bürgerlichen Bewegung ist inzwischen so durchgeführt worden, daß 12 Landesbürgerräte bestehen, denen wieder im ganzen rund 350 Bürgerräte unterstellt sind. Die organisatorische Zentrale ist der Reichsbürgerrat, der gleichzeitig die Vertretung der ganzen Bewegung gegenüber den Reichsbehörden übernommen hat. Ihm ist ein Präsidialbeirat angeschlossen, zu dem auch die maßgebenden wirtschaftlichen Organisationen Deutschlands Vertreter entsenden.

Die Tätigkeit der bürgerlichen Bewegung hat sich seit der Begründung des Reichsbürgerrats mannigfach ausgedehnt. Er hat sich grundsätzlich von jeder Einwirkung auf den Gang der Politik in parteipolitischer Hinsicht ferngehalten, da das nach seinem Aktionsprogramm unbedingt ausgeschlossen bleiben muß. Er hat bei allen Wahlen, die im Reich, bei den Ländern, und bei den Kommunen stattgefunden haben, nur darauf hingewiesen, daß die Ausübung des Wahlrechts die erste Bürgerpflicht ist. Schon die Tatsache des Bestehens der bürgerlichen Bewegung hat dann sehr wesentlich dazu beigetragen, daß der Rätegedanke schnell wieder im deutschen Volke an Bedeutung verlor. Bei der Bildung der Einwohnerwehren hat die bürgerliche Bewegung sehr

erheblich mitgewirkt. Ebenso hat sie auch der technischen Nothilfe ihre Organisationen mehrfach zur Verfügung gestellt. Die einzelnen Bürgerräte haben im engen Zusammenhang mit den dafür besonders eingesetzten Organisationen an der Erledigung der Abstimmung in den Grenzgebieten mitgewirkt. Gegen die parteipolitischen Bestrebungen bei der Besetzung wichtiger Staatsämter hat der Reichsbürgerrat bei den Regierungen sehr häufig mit Erfolg Protest erhoben. Die Sitzungen des Präsidialbeirats und die Bundesversammlungen des Reichsbürgerrats haben sich mit der Frage der Sozialisierung ständig beschäftigt. Mehrfach konnte mit Erfolg vor einer Übereilung in den Sozialisierungsplänen gewarnt werden.

In der gesamten Tätigkeit des Reichsbürgerrats und aller ihm angeschlossenen Organisationen, die, wie das bei dem Charakter der gesamten Bewegung selbstverständlich ist, ein unendliches Maß von Kleinarbeit leisten müssen, ist stets der größte Wert auf die Beachtung des Hauptgrundsatzes der bürgerlichen Bewegung gelegt, daß nicht neue Momente für die Verschärfung des Klassenkampfes geschaffen, sondern alles zur Vernichtung der unseligen Idee des Klassenkampfes im deutschen Volke getan werde. Aus diesem Prinzip heraus hat die bürgerliche Bewegung stets größeren Wert auf die Beachtung der politischen Mittel zur Schaffung eines vernünftigen wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbauprogramms als auf militärische Mittel gelegt. Sie steht entsprechend ihrem Programm auf dem Standpunkt, daß die schwere Krankheit, die das deutsche Volk in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht durchzieht, nicht durch Gewalt und Zwang, sondern nur durch soziale Arbeit am kranken Volkskörper geheilt werden kann. Solange aber auf der andern Seite die radikalen Gruppen der marxistischen Bewegung unter dem Ruf nach der „Diktatur des Proletariats" ihr Hauptaugenmerk auf militärische Gewalt legen, hält natürlich auch die bürgerliche Bewegung die Organisation der Abwehr gegenüber den Gefahren eines Linksputsches für nötig. Aus diesem Grunde hat der Reichsbürgerrat ohne besonderen Zwang für die ihm angeschlossenen Organisationen sein Verhältnis zu der aus der praktischen Abwehr radikaler Umsturzversuche entstandenen Organisation Escherich nach dem Gesichtspunkt geregelt, daß eine Verschmelzung der Organisation Escherich mit der Bürgerratsbewegung nicht in Frage kommt, aber ein Zusammenarbeiten in gemeinsamen Programmpunkten für möglich und notwendig gehalten wird.

Blickt man auf die Entwicklung der zwei Jahre der Bürgerratsbewegung zurück, so vermag derjenige, der soziale und wirtschaftliche Umwälzungen nach dem raschen und voreiligen Urteil irgendeiner blassen Theorie lösen will, nur wenig positive Erfolge der Bürgerratsbewegung zu sehen. Wer aber in Rücksicht zieht, daß die Gefahr einer einseitigen Regelung des deutschen Wiederaufbaus nach marxistischen Gesichtspunkten und die daraus erwachsende Gefahr des völligen Zusammenbruchs in Deutschland durch eine 30 Jahre lang fast ungestört vor sich gehende Organisierung der Massen des sogenannten Proletariats vorbereitet werden konnte, der wird zugeben müssen, daß die Aufbaubewegung im Sinne des Programms der deutschen Bürgerräte zunächst der gewaltigsten organisatorischen Schwierigkeiten Herr werden muß. Die Gefahr, die der Marxismus für das deutsche Wirtschaftsleben bringen kann, liegt in der Hauptsache in der Stärke der sozialistischen Organisation. Das Programm selbst würde wahrscheinlich dem sachlichen Beurteiler des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens das Bild des völligen Zusammenbruchs bieten, so daß die Hinwendung zu den vernünftigen Prinzipien des Gemeinschaftslebens sich sehr bald wieder einstellen würde. Da Deutschland aber mit jeder Minute, um die der Wiederaufbau verschoben werden muß, weiter verblutet, so kann der Zusammenbruch des vielleicht noch einmal für Augenblicke siegreichen Marxismus nicht abgewartet werden. Man muß, ohne sich viel mit theoretischem Beiwerk zu belasten, den sozialistischen Organisationen eine starke Front aller nichtmarxistischen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verbände Deutschlands entgegenstellen. Die Aufgabe, diese gemeinsame Front zu bilden, hat sich die bürgerliche Bewegung gestellt. Sie will dabei im Gegensatz zum Marxismus nicht den Klassengegensatz und den Klassenkampf betonen. Die Voraussetzung des Versuches zur Bildung dieser großen gemeinsamen Front der Antimarxisten ist der richtige Gedanke, daß der Marxismus auf eine Durchführung seiner wirtschaftlichen und sozialen Theorien in dem Augenblick verzichten wird, wo er durch die Bildung der gemeinsamen Front seiner Gegner erkennt, daß seine angebliche organisatorische Fähigkeit ein Trug war, der zusammenbrechen mußte, sobald die marxistische Organisation nicht

das Feld der Agitation allein beherrschte. Wenn dann die an Zahl, an wirtschaftlicher und sozialer Einsicht und an geistiger Kraft bei weitem überlegene Front der Antimarxisten die große und weltgeschichtliche Aufgabe der Durchführung einer weitgehenden Reform beachtet, wird auch die marxistische Front zur Verständigung und weiter zur Mitarbeit an dieser sozialen Lösung bereit sein. Das sind die hauptsächlichsten Grundlinien, nach denen die bürgerliche Bewegung Deutschlands den wirtschaftlichen und sozialen Aufbau vollziehen wird. „Reaktion“ kann man das nur nennen, solange man sich der naiven und sehr äußerlichen Anschauung anschließt, daß Sozialismus Fortschritt wäre. Sobald man erkannt hat, daß der Marxismus nicht nur Stillstand, sondern sogar Rückschritt in der Kultur der Menschheit bedeutet, sobald man weiter erkannt hat, daß in dem Kampf gegen die Ausbreitung des Marxismus in Deutschland die Mehrheit in den Jahren vor dem Kriege und während des Krieges vergessen hat, daß wirtschaftliche und politische Oppositionsbewegungen mit falschen Zielen nur durch eifrigste Förderung des sozialen Fortschritts zu erledigen sind, wird man zugeben müssen, daß die bürgerliche Bewegung auf dem Wege ist, organisatorisch und geistig die Vorbedingungen für einen gesunden Wiederaufbau zu schaffen.

Daß hier von diesem Programm nur mit Worten der Wegebereitung und nicht bereits von Tatsachen der Vollendung gesprochen werden kann, ist weder ein Zeichen für die Schwäche der Bewegung noch für die Stärke der Marxisten. Es ist einfach das Ergebnis der auch heute noch nicht im deutschen Volke genügend gewürdigten Tatsache, daß der Gewaltvertrag von Versailles jeden Versuch des Wiederaufbaues in Deutschland so lange unmöglich macht, als nicht eine Revision auf der Grundlage der Leistungsfähigkeit Deutschlands erreicht ist. Somit steht in dem Wiederaufbauprogramm der bürgerlichen Bewegung neben und vor der Aufgabe der Organisierung aller nicht marxistisch gesinnten Massen in Deutschland die Aufgabe, dem deutschen Volke die Tatsachen des Friedensvertrages zu übermitteln unh die große Protestbewegung einzuleiten, die schließlich über das Echo der Welt hinaus zur Revision des Gewaltvertrages führt. Auch hier können in einem nur langsam erwachenden Volke erst Anfänge geschaffen werden.

---

b) Der Handwerker.

Von Geh. Rat Dr. iur. et phil. **Julius Pierstorff,**

o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Jena.

Literatur:

Reichsgewerbeordnung, Titel VII. — Das deutsche Handwerksblatt, Berlin, I. Jahrgang 1906 u. ff. — Reichsarbeitsblatt. — Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Artikel: Handwerk, Gewerbe, Gewerbegesetzgebung, Gewerbestatistik, Zunftwesen, Innungen.

Im heutigen Mittelstande bildet ein wichtiges Glied der Handwerker, der sich in allem Wandel der Technik und Wirtschaft und der hiermit verbundenen Schmälerung seines Arbeitsgebietes aus dem Mittelalter, wo er fast die gesamte Gewerbsproduktion beherrschte, hinübergerettet hat. Träger des im Handwerk verkörperten Betriebssystemes sind die selbständigen Produzenten (Meister), die, gestützt auf gelernte Berufsarbeit, welche die verschiedenen Verrichtungen eines ganzen Gewerbszweiges umfaßt, und im eigentümlichen Besitz der erforderlichen Betriebsmittel für den individuellen Bedarf Dritter gegen Entgelt auf eigene Rechnung Sachgüter oder Leistungen produzieren und diese an die Verbraucher unmittelbar absetzen. Die Grundlagen sind somit Kundenproduktion, Kapitalbesitz und spezifische Arbeitsschulung. Die verwendeten gewerblichen Hilfskräfte, soweit nicht untergeordnete Hilfsdienste in Frage kommen, setzen sich zusammen aus gleichartig Ausgebildeten (Gesellen) und solchen, die noch in der Berufsausbildung begriffen sind (Lehrlinge). Aus diesen Hilfskräften rekrutieren sich die selbständigen Meister, für welche die Arbeit im Betriebe die regelmäßige Vorschule bildet. In unserer Zeit dienen diese Betriebe vielfach auch

als Ausbildungsgelegenheit für gelernte Fabrikarbeiter. Im Mittelalter, in dem bei der Unentwickeltheit der mechanischen und sonstigen technischen Produktionsmittel alle Gewerbsproduktion fast ausschließlich auf der Handarbeit beruhte und sich infolge der Unvollkommenheit der Verkehrsmittel wesentlich auf Lokalabsatz angewiesen sah, waren die Betriebe, in Zweige gegliedert, allgemein handwerksmäßig organisiert und dem Zunftzwange unterworfen.

Die Kundenproduktion erfolgt in der Regel auf Bestellung, teilweise auf Vorrat, bisweilen auch für den Marktverkauf. Der Absatz ist regelmäßig ein lokal beschränkter. Eine Arbeitsteilung innerhalb des Betriebes ist nicht ausgeschlossen, aber stets nur eine begrenzte. In dem Maße, wie sie weitergetrieben wird, wird die Werkstatt zur Fabrik. Eine eigene Werkstatt ist nicht unbedingtes Erfordernis. Sie fehlt, wo die Arbeit ihrer Natur nach die Werkstattarbeit ausschließt, z. B. beim Maurergewerbe.

Auch wenn die Arbeit in eigener Werkstatt und mit eigenen Produktionsmitteln betrieben wird, wird der Handwerker zum Heimarbeiter oder zum Hausindustriellen, sobald und in dem Maße, wie er sich in Abhängigkeit von einzelnen Abnehmern begibt, die ihrerseits den Absatz vermitteln.

Nur durch die Aufnahme in die dem Regiment der Meisterkorporation unterstellte autonome Zunft konnte der Einzelne das Recht zur selbständigen Ausübung erlangen. Die Aufnahme wieder war bedingt durch einen vorgeschriebenen Bildungsgang: eine bestimmte Lehrzeit bei einem Zunftmeister mit abschließender Prüfung (Gesellenstück), mehrjährige Gesellenzeit, zu der später noch eine Wanderzeit und eine Mutzeit hinzutraten. Das Meisterrecht endlich wurde erworben durch Lieferung eines Meisterstücks, über dessen Annahme die Gesamtheit der Zunftmeister entschied. Das Recht zur selbständigen Ausübung des Gewerbes war demgemäß beschränkt auf das Arbeitsgebiet jeder einzelnen Zunft. Hand in Hand hiermit gingen weitgehende Betriebs- und Absatzbeschränkungen zur Sicherung des Nahrungsstandes der Zunftgenossen wie zur Wahrung der Kundeninteressen, Regelung der Arbeitsverhältnisse und der Arbeitsnachweise, des Herbergswesens, der Gesellenorganisation, des Unterstützungswesens und der Betriebskontrolle, alles von Zunft wegen.

Als seit dem 17. Jahrhundert in den deutschen Territorien gleich wie in Frankreich der Staat die Ordnung des Gewerbewesens in die Hand nahm, wurde zwar eine Abstellung zahlreicher Mißbräuche, die eingerissen waren, und eine einheitlichere Regelung der Handwerksverhältnisse erzielt, jedoch an der zünftigen Organisation des Handwerks grundsätzlich nichts geändert. Erst die große Revolution beseitigte in Frankreich die Zünfte endgültig und gab dem Lande die volle Gewerbefreiheit. 1810 folgte Preußen, viel später trotz des teilweisen Rückschlages, den die preußische Gewerbeordnung von 1849 brachte, eine Reihe anderer deutscher Staaten. Erst die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund von 1869, die alsbald auf das ganze Deutsche Reich ausgedehnt wurde, schuf endlich ein einheitliches Gewerberecht auf freiheitlicher Grundlage.

Aller Zwangsbefugnisse, die ohnehin gegenüber den veränderten Zeitverhältnissen zumeist wirkungslos geworden waren, entkleidet und in rein private Korporationen verwandelt, waren die Innungen zum Absterben verurteilt, während das aus dem Deutschen Bunde ausgeschiedene Österreich die Zwangsgenossenschaften in veränderter Form für das Handwerk beibehielt. In England kam ein Zunftwesen nach kontinentalem Muster nie zur Entwicklung.

Die Beseitigung der alten Zünfte war nicht nur eine Folge der Ausbreitung der individualistischen Geistesrichtung, sondern auch der tiefgreifenden Veränderung der Wirtschaftsverhältnisse.

Waren schon in früheren Jahrhunderten der Neuzeit neue, auf Fernabsatz angewiesene Manufakturen auf kapitalistischer Grundlage entstanden und unter merkantilistischem Regime dem entwicklungshemmenden Zunftzwang entzogen worden, so hatten im Lauf des 19. Jahrhunderts die Entwicklung des Maschinenwesens, auch andere produktionstechnische Neuerungen im Zusammenhang mit dem Aufkommen der modernen Verkehrsmittel eine weitreichende Revolution der Produktions- und Absatzverhältnisse herbeigeführt. Es entfaltete sich mit Macht die moderne Industrie und ihre teilweise sogar aus Handwerksbetrieben entstandenen Unternehmungen mit weitgehender Arbeitsteilung, Maschinenverwendung und sonstigen technischen Produktionsvorrichtungen, verbunden mit Spezialisierung der Produktion, Massenfabrikation, Betriebskonzentration und Fernabsatz. Hand in Hand damit ging die zunehmende Zusammenballung der Bevölkerung, vornehmlich in Städten und Industriebezirken, Erweiterung und Durchbrechung der Lokalmärkte.

Wurden auf diese Weise der überlieferte, auf engem Lokalabsatz und Kundenproduktion basierte Handwerksbetrieb und die handwerksmäßig betriebene Verlagsindustrie in ihren Grundlagen weithin erschüttert und in wachsendem Maße zurückgedrängt, so ging diese Umwälzung nicht so weit, das gesamte Handwerk zu vernichten. Grad und Art, in denen die einzelnen Berufs- und Produktionszweige von ihr berührt wurden, waren außerordentlich verschieden. Während einige Zweige ganz verdrängt wurden, oder im Begriffe stehen, verdrängt zu werden — bisweilen sogar nur durch Bedarfsänderungen — erfuhren andere nur eine Schmälerung oder Wandlung ihres Arbeitsgebietes. Die Grenzen zwischen Industrie, auch zwischen den einzelnen Handwerkszweigen, wurden immer fließender. In manchen Zweigen auch geriet das Handwerk, namentlich in den Großstädten, in Abhängigkeit von Handel und vom Magazin, ohne daß dies überall durch die Änderung der Produktionstechnik bedingt gewesen wäre. Andererseits hat es sich weithin in der Konkurrenz mit der Großindustrie und dem Magazin behauptet und in Qualitätsarbeit Ersatz gefunden oder sich einem ihm verwandten Handelsbetrieb angegliedert, dem oft die Reparatur und Anbringungsarbeiten eine starke Stütze bieten. Schließlich hat es in den mittleren und kleineren Städten sowie auf dem Lande viel von dem wiedergewonnen, was es in den Großstädten und in Industriebezirken verlor.

Allen diesen Verlusten und Verschiebungen steht vor allem die Tatsache gegenüber, daß eine große Reihe wichtiger und bedeutender Handwerkszweige von den Wandlungen der Zeit gar nicht oder nur unwesentlich berührt wurden, viele von ihnen infolge des Bevölkerungswachstums und des gestiegenen Wohlstandes sogar außerordentlich aufgeblüht sind. Zu diesen Zweigen gehören die Nahrungsmittelgewerbe, insbesondere Fleischerei und Bäckerei, die Mehrzahl der Baugewerbe, die Ausrüstungs- und Wohnungsausstattungsgewerbe, auch die Buchdruckereien. Außerdem sind ganz neue mittelständische Gewerbszweige neben dem überlieferten alten Handwerken auf Grund neuen Bedarfs und neuer Technik entstanden, z. B. das Photographengewerbe, Installationsgewerbe usw. Ein allgemeiner Rückgang und gar eine allgemeine Notlage des Handwerks und des Kleingewerbes bestand sonach bis zum Weltkriege in Deutschland nicht. Produktionsverschiebungen aber hat es zu allen Zeiten gegeben, wenn auch keine der früheren an diese neueren in Größe und Umfang heranreichten.

Bald nach dem Erlaß der deutschen Gewerbeordnung setzte in Handwerkskreisen eine Bewegung ein, welche auf eine Wiederbelebuug der Innungen abzielte. Sie gipfelte schließlich in der Forderung der allgemeinen Zwangsinnung sowie des großen Befähigungsnachweises, wonach in jedem Handwerkszweige die Berechtigung zur selbständigen Gewerbeausübung von der Innehaltung eines bestimmten Bildungsganges und abschließender Meisterprüfung abhängig gemacht werden sollte. In mehr oder minder starker Verkennung der veränderten Umstände, welche die Entwicklung der modernen Produktions- und Verkehrstechnik herbeigeführt hatten, sowie in Überschätzung dessen, was eine Neuorganisation des Handwerks überhaupt, zumal unter den veränderten Verhältnissen, zu leisten vermochte, waren gar viele Handwerker geneigt, die Ursache ihrer wirklichen oder vermeintlichen Nöte in dem Verfall des Innungswesens zu erblicken. Die erste Frucht erntete diese Bewegung in dem Innungsgesetz von 1881, das den freien Innungen eine neue gesetzliche Grundlage gab und ihnen wiederum einen öffentlich-rechtlichen Charakter verlieh. Das Gesetz umschrieb den Kreis ihrer obligatorischen und fakultativen Aufgaben. Unter den ersteren standen im Vordergrunde die Regelung des Lehrlingswesens und die Fürsorge für die Ausbildung der Lehrlinge, sowie die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Meistern und Lehrlingen, die fakultative Aufgaben umfaßten Ausbildungsveranstaltungen für Meister, Gesellen und Lehrlinge, Gesellen- und Meisterprüfungen, Unterstützungseinrichtungen, Innungsschiedsgerichte und genossenschaftliche Geschäftsbetriebe zur Förderung des Gewerbebetriebes. Um den Anschluß widerstrebender Elemente an die freien Innungen zu fördern, erhielten die höheren Verwaltungsbehörden die bald noch erweiterte Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen in verschiedenem Umfang den Machtbereich der Innungen auf die Betriebe von Nichtinnungsmitgliedern zu erstrecken.

Den Abschluß dieser Entwicklung bildet das Handwerksgesetz von 1897 mit der nachfolgenden Novelle von 1908. Neben den freien Innungen, deren Schwäche vor allem in der Austrittsfreiheit der Mitglieder wurzelt, wurde fortan auch die Begründung von Zwangsinnungen durch Majoritätsbeschlüsse der beteiligten Kreise zugelassen. Als Oberbehörden für alle Innungen und als Berufsvertretungen des gesamten Handwerks schuf das Gesetz bezirksweise zu errichtende obligato-

rische Handwerkskammern, deren Mitglieder aus Wahlen der Innungen und der Gewerbevereine hervorgehen. Die Kammern, denen ein Staatskommissar mit weitgehenden Befugnissen zur Seite steht, sind Oberinstanz in allen Lehrlingsvorschriften wie für deren Durchführung. Zu ihren Obliegenheiten gehört weiter die Errichtung von paritätischen Prüfungsausschüssen für die Gesellenprüfung neben den gleichartigen Ausschüssen der Zwangsinnungen und den der Genehmigung der Kammer unterliegenden Ausschüssen der freien Innungen sowie die Entscheidung über beanstandete Prüfungsbeschlüsse. Jede Innung wie jede Handwerkskammer wurde verpflichtet, aus Gesellenwahlen hervorgegangene Gesellenausschüsse zu bilden, welche bei allen Gesellen- und Lehrlingsangelegenheiten zuzuziehen sind.

Das Gesetz von 1908 brachte zwar nicht den begehrten großen Befähigungsnachweis, der schon wegen der durch ihn bedingten Abgrenzung der Arbeitsgebiete undurchführbar war und für das Handwerk die Gewerbefreiheit, welche die Industrie genoß, vernichtet hätte. Es begnügte sich mit dem sog. kleinen Befähigungsnachweis. Danach sind fortan nur diejenigen berechtigt, in ihren Betrieben Handwerkslehrlinge auszubilden — auch den Meistertitel zu führen — welche 24 Jahre alt sind und eine Meisterprüfung in dem betreffenden Zweige bestanden haben, während die selbständige Ausübung eines Gewerbebetriebes im übrigen nach wie vor unbeschränkt bleibt. Gesellenprüfung und dreijährige Gesellenzeit bilden die regelmäßige Bedingung für die Zulassung zur Meisterprüfung. Wer Lehrlinge halten will, ohne selbst die Anleitungsbefugnis zu haben, muß einen in deren Besitz befindlichen Vertreter bestellen. Für andere Gewerbszweige, als denjenigen, in welchen die Meisterschaft erworben wurde, haben die Meister das Anleitungsrecht auf Grund einer regelrechten Lehrzeit und einer bestandenen Gesellenprüfung oder auf Grund fünfjähriger persönlicher selbständiger Handwerksausübung bzw. Werkmeistertätigkeit. Verschiedene Ausnahmen, welche das Gesetz in bezug auf Anleitungsrecht und Ausbildungsmöglichkeiten zuläßt, sind lediglich dazu bestimmt, die Vorschriften den Verhältnissen der modernen Zeit anzupassen und dadurch zu verhindern, daß die Starrheit der Regel das Ziel verfehlen lasse. Denn nicht persönliche Privilegien zu schaffen, bildet Zweck und Ziel der Bestimmungen, sondern dem Handwerkernachwuchs eine gründliche Fachschulung zu gewährleisten und so dem ganzen Stande die berufliche Leistungsfähigkeit zu erhalten.

Seit Anfang dieses Jahrhunderts sind die Frauen, die bis dahin im Handwerk nicht verwendet zu werden pflegten, allmählich unter Anerkennung ihrer Gleichberechtigung in zunehmendem Maße in verschiedene Handwerkszweige eingedrungen. Außerdem sind verschiedene spezifisch weibliche Arbeitszweige, wie Damenschneiderei, Putzmacherei und das Gewerbe der Friseusen — allgemein, einige andere wenigstens von einzelnen Kammern als Handwerkszweige anerkannt und damit der Handwerksordnung unterstellt worden. 1913 wurden 18 869 weibliche Lehrlinge, 5968 weibliche Gesellen und 2123 Meisterinnen gezählt.

Zur Bekämpfung der Lehrlingszüchtung ist dem Bundesrat (jetzt Reichsrat) bzw. den Landeszentralbehörden das Recht verliehen, für ganze Gewerbszweige, aber nicht für das Handwerk allein, die Lehrlingszahl zu beschränken. Die gleiche Befugnis besitzt die untere Verwaltungsbehörde (Gemeindevorstand bzw. Landrat u. a.) für jeden Einzelbetrieb. Für das Handwerk allein genießt das analoge Recht der Bundesrat und die Landeszentralbehörde, die Handwerkskammer und die Innung. Nur für den Machtbereich der Kammern, vereinzelt auch für Zwangsinnungen, haben diese Beschränkungsbefugnisse bisher praktische Bedeutung erlangt.

Die Erwartungen, welche auf die Wiederbelebung des Innungswesens in manchen Handwerkskreisen gesetzt wurden, sind nur in geringem Maße in Erfüllung gegangen. An den meisten Orten sind gar viele Handwerkszweige mit so wenigen Betrieben vertreten, daß eine Bildung einer Innung oder gar einer leistungsfähigen ausgeschlossen ist. Nur 40 v. H. aller selbständigen Handwerker sind in Deutschland Innungsmitglieder. Im Jahre 1907 zählte man rund 12 000 Innungen mit etwas über $^1/_2$ Million Mitglieder, von denen elf Zwölftel auf Norddeutschland entfielen, da Süddeutschland die Gewerbevereine und Handwerkervereinigungen bevorzugt. Unter 11 311 Innungen mit rund 489 000 Mitgliedern waren i. J. 1904 Zwangsinnungen: 3164 mit rund 218 500 Mitgliedern. Auch wo die Mitgliederstärke zu befriedigen vermag, mangelt es den Innungen allzusehr an Opferfähigkeit und Opferwilligkeit, sowohl den Zwangs- wie den freien Innungen. Unter solchen Umständen muß

auch der Einfluß der Handwerkskammern, so anerkennenswert vielfach ihre Leistungen waren, meist ein beschränkter bleiben. Die wirksame Förderung der allgemeinen und gewerblichen Fortbildungsanstalten erfordert eine breitere Grundlage als die Handwerksorganisationen sie zu bieten vermögen. Sie wird stets mehr von den kommunalen und staatlichen Leistungen zu erwarten sein. Für manche andern Zwecke, für Schiedsgerichtswesen, Arbeitsnachweis, Herbergswesen und Unterstützungsaufgaben sind die Innungen mehr oder weniger bedeutungslos geworden. Auch das gewerbliche Genossenschaftswesen ist, zumal im Rahmen der Innungen, aus naheliegenden Gründen, zu keiner rechten Entwicklung gekommen.

Der Weltkrieg hat die Verhältnisse im Handwerk tiefgreifend beeinflußt, wenn auch die einzelnen Zweige verschieden nach Maß und Art. Weite Kreise haben schwer unter Absatzstockungen gelitten. Viele Handwerker haben ihre Betriebe schließen müssen, weil sie zum Heeresdienst eingezogen wurden oder aus anderen Kriegsgründen. Nach der Heimkehr bedurften sie zu Wiederaufrichtung ihrer Betriebe der Kreditunterstützung durch Staat und Gemeinde. Ganze Zweige, so die Nahrungsmittelgewerbe haben mehr oder weniger unter der Rationierung gelitten, andere, wie das Bekleidungsgewerbe, durch Rohstoffmangel. Die Baubetriebe sind aus diesen und anderen Ursachen fast ganz zum Stillstand gekommen. Manchen Handwerksbetrieben gelang es, durch Bildung von Lieferungsverbänden an Heereslieferungen beteiligt zu werden und auf solche Weise die Absatzstockung zu überwinden. Manche auch wurden behufs Ersparnis an Rohstoff und Arbeitszeit infolge zwangsweiser Zusammenlegungen gegen Entschädigung stillgelegt. Seit dem Ende des Krieges wird eine Wiederbelebung durch andauernden Rohstoffmangel gehemmt, indessen sind einzelne Zweige, wie die Möbeltischlerei, trotz der gewaltigen Steigerung der Materialpreise und Löhne wieder aufgeblüht.

Schwer gelitten hat die gewerbliche Ausbildung des Nachwuchses. Die Einziehung der Meister und der Gesellen führte vielfach zum Abbruch des Lehrlingsverhältnisses. Lehrlinge entliefen, verleitet durch die hohen Löhne der Kriegsindustrie. Der Zugang von neuen Lehrlingen nahm nach Kriegsausbruch reißend ab, der Fortbildungs- und Fachschulunterricht kam aus verschiedenen Ursachen ins Stocken. Über die Reformbedürftigkeit der deutschen Handwerksgesetzgebung sind seit dem Kriege alle beteiligten Kreise einig, nur über das Maß und die einzuschlagenden Wege bestehen Meinungsverschiedenheiten. Im Mittelpunkt steht dabei die Ausbildungsfrage. Übereinstimmend will man an der durch Fortbildungsunterricht ergänzten Meisterlehre als Regel festhalten, aber unter Gewährung steigender Lohnsätze und Verbesserung des Prüfungswesens. Während indessen die Handwerkskreise die Innungs- und Kammerorganisation als Trägerin der Lehrlingsausbildung zu erhalten bestrebt sind, will der Nürnberger Gewerkschaftskongreß von 1919 die Innungen allgemein durch paritätische Reichskommissionen ersetzt wissen, welche an die Richtlinien einer Reichszentralkommission zu binden wären.

Oktober 1919 wurde in Hannover der „Reichsverband des deutschen Handwerks" ins Leben gerufen. Er umfaßt sämtliche Handwerks- und Gewerbekammern, alle Innungs- und Fachverbände des selbständigen Handwerks, die Zentralverbände der gewerblichen Genossenschaften, sowie den Verband der Gewerbevereine und Handwerksvereinigungen, und ist somit bestimmt, den gesamten Angelegenheiten und Interessen des Handwerks eine einheitliche und kraftvolle Vertretung zu sichern. Als selbständige Berufsschicht ist das Handwerk in Deutschland mit nicht weniger als $1^1/_4$ Million selbständigen Handwerkern und $3^1/_2$ Millionen Gesellen und Lehrlingen vertreten. Zusammen mit den Angehörigen bildet es $^1/_6$ der Gesamtbevölkerung.

Wenn auch in den letzten Jahren gar mancher Handwerksbetrieb dem Kriege erlegen ist und sowohl einzelne Betriebe wie ganze Zweige in schwere Bedrängnis gerieten, auch in Zukunft noch mancher Zweig an die Industrie verlorengehen mag, so werden immer noch genug lebenskräftige Teile übrig bleiben, die in ihren Individualleistungen nicht zu ersetzen sind. Zumal wenn sie Qualitätsleistungen bieten und einer künstlerischen Ausgestaltung fähig sind, vermögen sie einen neuen Aufschwung zu nehmen und kräftige Stützen für die Erhaltung eines selbständigen Mittelstandes zu bleiben. Jedoch muß die Hauptsache von der eigenen Kraft und Leistungsfähigkeit erwartet werden, nicht von der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung, so notwendig und wertvoll die Hilfen sind, welche diese den gesunden Bestrebungen des Handwerks zu bieten vermögen.

---

c) Der Beamte.

Von Prof. Dr. F. Kühnert,
Oberregierungsrat im Statistischen Landesamt in Berlin.

Literatur:

G. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., S. 563ff. (daselbst ausführliche Literaturangabe). — Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. I, S. 429ff. — Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. I, S. 225ff. — Bornhak, Preußisches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 1ff. (daselbst ausführliche Literaturangabe). — Brand, Das Beamtenrecht. — Zachariae, Vierzig Bücher vom Staat, Bd. VI, S. 179ff. — Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung §§ 21—24 und §§ 62ff. — Falkenberg, Organisations-Kalender für die deutschen Beamten und Lehrer. — Falkenberg, Die deutsche Beamtenbewegung nach der Revolution. — Die Gemeinschaft, Organ des Deutschen Beamtenbundes. — Monatsschrift für deutsche Beamte. — Zeitschrift des Bundes höherer Beamter. — Grabowski, Die Reform des deutschen Beamtentums. — Strutz, Das Beamtenproblem nach dem Kriege, insbesondere in Preußen. — Krulemann, Der Gewerkschaftsgedanke in der Beamtenbewegung. — Brentano, Die Beamtenorganisation und ihre wirtschaftlichen Ziele. — Zeiler, Der Beamtenschaft Not und Rettung. — Most, Zur Wirtschafts- und Sozialstatistik der höheren Beamten in Preußen.

I. Begriffsbestimmung und Gliederung der Beamten.

a) Eine allgemein gültige Bestimmung des Begriffs „Beamter“ findet sich weder im Reichsbeamtengesetz noch in sonstigen Gesetzen, insbesondere auch nicht in der Deutschen Reichsverfassung vom 11. August 1919, die im übrigen wichtige Grundsätze für das Beamtenrecht aufgestellt hat.

Von vornherein scheiden hier aus die im Dienste von Privatpersonen und -gesellschaften stehenden „Beamten“; für sie hat sich ebenso wie für die hier gleichfalls nicht zu berücksichtigenden, vom Staate lediglich in privatrechtlichem Vertragsverhältnisse beschäftigten Personen, die Bezeichnung „Angestellte“ herausgebildet. In Betracht kommen als Beamte vielmehr nur die im Staatsdienst angestellten Personen (Staatsdiener). Maßgebend für den „Beamtenbegriff“ ist die durch öffentlich-rechtlichen Akt begründete Verpflichtung zur Leistung dauernder Dienste für den Staat und das gegenüber den zur Dienstleistung Verpflichteten bestehende Gewaltverhältnis des Staates. Demgemäß sind Beamte — nach Meyer-Anschütz — die Personen, die einem politischen Gemeinwesen kraft eines besonderen staatsrechtlichen Aktes zur Leistung von dauernden Diensten in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ verpflichtet sind.

Nicht das Amt, sondern das Dienstverhältnis ist für den Beamtenbegriff ausschlaggebend. Daher sind z. B. Referendare, obwohl sie kein Amt bekleiden, vielmehr in der Ausbildung begriffen, immerhin aber auch zur beständigen Dienstleistung verpflichtet sind, Beamte und verlieren zur Disposition gestellte Beamte ihre Beamteneigenschaft nicht. Anderseits gibt es Personen, die, wie die Geschworenen und Schöffen, zwar ein Amt bekleiden, aber in keinem dauernden Dienstverhältnis zum Staate stehen und deshalb auch nicht Beamte sind. Nicht Beamte sind ferner in Ermangelung eines Dienstverhältnisses dem Staate gegenüber Rechtsanwälte, Ärzte, Privatdozenten u. dgl. Da die Religionsgesellschaften nach Art. 137 der Reichsverfassung ihre Angelegenheiten selbständig ordnen und verwalten, insbesondere ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staats oder der bürgerlichen Gemeinden verleihen, sind die Geistlichen nicht als Staatsdiener anzusehen, wohl aber die Lehrer an den öffentlichen Schulen, die nach Art. 147 RV. die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten haben.

Ebensowenig wie die dauernde Bekleidung eines Amtes sind die Ausübung von Hoheitsrechten, der Gehaltsbezug und der Diensteid nach herrschender Ansicht für den Beamtenbegriff notwendig.

b) Man unterscheidet Reichs- und Landesbeamte, je nachdem die Beamten in einem Dienstverhältnis zum Reich oder zu einem der Länder stehen, ferner unmittelbare und mittelbare Staatsbeamte, je nachdem sie im unmittelbaren oder mittelbaren Dienste des Staates angestellt sind, letztere sich also im Dienstverhältnis zu einer dem Staate untergeordneten, staatliche Funktionen ausübenden Körperschaft (Gemeinde, Kreis, Provinz usw.) befinden. Weiter werden die Beamten ihrer Wirksamkeit nach eingeteilt in höhere, Subaltern- und Unterbeamte, von denen die höheren in der Regel eine wissenschaftliche, die Subalternbeamten eine geschäftliche Vorbildung haben müssen, während von den Unterbeamten gewöhnlich nur mechanische Dienstleistungen gefordert werden. Die Subalternbeamten werden dann vielfach noch weiter eingeteilt in die eigentlichen Bureaubeamten, auch mittlere Beamte genannt, und das Kanzleipersonal.

Je nachdem der Beamte den Beamtendienst als Haupt- und Lebens- oder — wie Handelsrichter und Wahlkonsuln — neben anderer Haupttätigkeit nur als Nebenberuf ausübt, unterscheidet man Berufs- und Ehrenbeamte. Nicht zu verwechseln ist diese Unterscheidung mit der von Beamten im Haupt- und solchen im Nebenamt, die darauf beruht, daß im allgemeinen die Beamten zwar mehrere Ämter, aber nur ein Hauptamt bekleiden dürfen.

Weiter lassen sich die Beamten einteilen:

in richterliche, denen auch die neue Reichsverfassung in Art. 102ff. eine ihre Unabhängigkeit wahrende besondere Stellung einräumt, und nichtrichterliche (Verwaltungsbeamte),

in politische und nichtpolitische, von denen die ersteren (Minister, Staatssekretäre, Vorsteher wichtiger Verwaltungs-, insbesondere Polizeibehörden, Gesandte usw.) auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit aus politischen Gründen (wegen mangelnder Übereinstimmung mit der Staatsleitung in grundsätzlichen Fragen) jederzeit unter Versetzung in den einstweiligen Ruhestand mit Wartegeld abberufen, zum Teil auch ihre Abberufung mit Pension fordern können (vgl. z. B. RBG. § 35),

in planmäßige und außerplanmäßige, je nachdem die Bekleidung einer im Etat aufgeführten, einem dauernden Staatsbedürfnisse dienenden Stelle in Frage kommt oder nicht, endlich

in Militärpersonen (Offiziere, Unteroffiziere usw., nicht jedoch die bisher lediglich zur Erfüllung ihrer Wehrpflicht, also einer allgemeinen Untertanenpflicht, Dienenden), die zwar Staatsdiener sind, auf die aber im Gegensatz zu den sog. Militärbeamten, d. h. in der Militärverwaltung angestellten (Intendantur- usw.) Beamten, die allgemeinen Bestimmungen für die Beamten keine Anwendung finden, und Zivilbeamte, von denen sich die sog. Militärbeamten begrifflich nicht unterscheiden. Die Angehörigen der Landgendarmerie (Landjägerei) sind jetzt durchweg Zivilbeamte.

II. Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses.

a) Zu unterscheiden ist zwischen Begründung des Dienstverhältnisses, durch die bereits die Eigenschaft als Beamter erworben wird, und des Amtsverhältnisses, d. h. der Übertragung eines Amtes. Beides braucht, wie wir gesehen haben, nicht notwendig zusammenzufallen.

Da das Beamtendienstverhältnis öffentlich-rechtlicher Natur ist, kann es auch nur durch einen — und zwar einseitigen — staatsrechtlichen Akt, die Anstellung, entstehen, die ihren Ausdruck in der Bestallung (Patent, Anstellungsverfügung) findet. Wenn nicht, wie bei manchen Ehrenämtern, eine gesetzliche Dienstverpflichtung besteht, ist der Eintritt in den Staatsdienst freiwillig. Die Amtsübertragung findet entweder gleichzeitig mit der Bestallung oder mittels besonderer Verfügung statt.

Die Anstellung erfolgt durch die Regierung oder durch die von ihr bzw. gesetzlich damit betrauten Organe. Zur Anstellung der Kommunalbeamten ist vielfach — so bei den Bürgermeistern und Magistratsmitgliedern — Wahl durch die Vertretung der betreffenden Körperschaft erforderlich, die gewöhnlich staatlicher Bestätigung bedarf.

Insbesondere die Reichsbeamten werden vom Reichspräsidenten ernannt, soweit durch Gesetz nicht etwas anderes bestimmt ist oder der Reichspräsident das Ernennungsrecht nicht den Behörden übertragen hat (Art. 46 RV.). In den Ländern werden die Minister von den Parlamenten bestellt, die auch ihre eigenen Beamten selbst anstellen.

Voraussetzung für die Anstellung als Beamter bilden die Befähigung, die bei den Berufsbeamten gewöhnlich durch Ablegung einer Prüfung bzw. Probedienstleistung und für die den Militäranwärtern vorbehaltenen Stellen durch den Besitz des Zivilversorgungs- oder Anstellungsscheins darzutun ist, sowie bürgerliche Unbescholtenheit, insbesondere der Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte (vgl. §§ 31—36 StGB.).

Kautionsleistung wird nur vereinzelt noch zur Übertragung eines mit der Verwaltung von Geldern und sonstigen Vermögenswerten verbundenen Amts gefordert. Für das Reich (neuerdings auch bezüglich der Reichsbankbeamten) und die meisten Länder ist dieses Erfordernis gesetzlich beseitigt.

Bei Ehrenämtern bildet vielfach die Ansässigkeit im Amtsbezirk, insbesondere Grundbesitz u. dgl., die Vorbedingung für die Anstellung.

Alle Staatsbürger sind nach Art. 128 RV. ohne Unterschied nach Maßgabe der Gesetze entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen; zugleich sind alle Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte beseitigt. Insbesondere ist auch die Zulassung zu öffentlichen Ämtern unabhängig vom religiösen Bekenntnis (Art. 136 RV.).

Während nach Art. 110 RV. jeder Deutsche in jedem der Länder die gleichen Rechte wie die Angehörigen des Landes selbst haben soll und demgemäß zu öffentlichen Ämtern unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen ist, schreibt Art. 16 RV. vor, daß die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten in der Regel Landesangehörige sein sollen, gewährt diesen also ein gewisses Vorzugsrecht.

Grundsätzlich sind Reichsausländer von der Anstellung im Staatsdienst nicht ausgeschlossen; die Anstellung hat die Einbürgerung zur Folge (Staatsangehörigkeitsgesetz § 14).

Mitunter wird vor Übernahme in den Staatsdienst die Versicherung der Schuldenfreiheit, die Vorlage eines amtlichen Gesundheitsattestes und die Erreichung eines bestimmten Lebensalters verlangt.

Die Ableistung des Dienst- und Verfassungseides, die beim Dienstantritt gefordert wird, ist keine Voraussetzung der Anstellung, sondern eine moralische Bekräftigung bereits übernommener Pflichten. Der gemäß Art. 176 RV. zu leistende Eid: „Ich schwöre Treue der Reichsverfassung" hat nach einer Erklärung der Reichsregierung nur die Bedeutung, daß der Beamte gelobt, in seiner Amtstätigkeit die Bestimmungen der Reichsverfassung getreulich zu beachten.

Die Anstellung der Beamten erfolgt, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist, auf Lebenszeit (Art. 129 Abs. 1 RV.). Insbesondere die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden ausschließlich auf Lebenszeit ernannt (Art. 104 Abs. 1 RV.).

Widerrufliche oder kündbare Anstellungen kommen im allgemeinen vor, soweit es sich um auf Probe, zur Aushilfe, im Vorbereitungsdienst oder mit untergeordneten Dienstleistungen zu beschäftigende Personen, d. i. in der Regel um außerplanmäßige Beamte, handelt.

Häufiger ist die nichtlebenslängliche Anstellung als solche auf bestimmte Zeit bei den Ehren- und den mittelbaren Staatsbeamten.

Auch da, wo die Anstellung widerruflich erfolgt, ist meist eine Kündigungsfrist vorgesehen. Vielfach werden widerrufliche Anstellungen nach Ablauf einer gewissen Zeit (Wartezeit) endgültig.

b) Das Beamtendienstverhältnis wird beendigt:

1. durch Ableben der Beamten,
2. durch Zeitablauf bei den auf bestimmte Zeit angestellten Beamten (Ehrenbeamten u. a.),
3. von Rechts wegen bei Verurteilung eines Beamten zu Zuchthausstrafe und bei Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte, der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder der bekleideten öffentlichen Ämter (§§ 31ff., 81ff. StGB.),
4. durch Entlassung:
   a) mit Willen der Beamten:
      α) auf Entlassungsantrag bzw. — bei Anstellung auf gegenseitige Kündigung — auf Kündigung der Beamten,
      β) auf Pensionierungsantrag der Beamten;

b) unfreiwillig:

α) mittels Widerrufs oder Kündigung bei den auf Widerruf, Kündigung, zur Probe oder Aushilfe angestellten Beamten,

β) im Wege der Zwangspensionierung (unfreiwilligen Versetzung in den Ruhestand) wegen Dienstunfähigkeit oder hohen Alters,

γ) infolge einer die Dienstentlassung aussprechenden Disziplinarentscheidung.

Die Pensionierung (Zurruhesetzung, Versetzung in den dauernden Ruhestand), gleichviel, ob sie auf oder ohne Antrag des Beamten eintritt, hat zur Voraussetzung längere, gewöhnlich mindestens zehnjährige Dienstzeit, Dienstunfähigkeit oder hohes Lebensalter, und zur Folge, daß der zur Ruhe Gesetzte einen Teil seines letzten Diensteinkommens als Ruhegehalt fortbezieht.

Keine Lösung des Dienstverhältnisses, sondern nur eine Änderung in der Amtsausübung ist verbunden:

a) mit der Versetzung in ein anderes Amt, die sich, wenn das neue Amt von nicht geringerem Range und Diensteinkommen ist, außer den Richtern in der Regel jeder Beamte gefallen lassen muß und die auch als Disziplinarstrafe in Verbindung mit Einkommensminderung (Strafversetzung) vorkommt,

b) mit der einstweiligen Versetzung in den Ruhestand unter Gewährung von Wartegeld, gewöhnlich nur zulässig bei bestimmten Beamtenkategorien (sog. politischen Beamten) oder gelegentlich der Umbildung von Behörden,

c) mit der vorläufigen Dienstenthebung (Suspension), wobei der Beamte bis auf weiteres von der Ausübung seines Amtes ausgeschlossen ist; sie tritt ein kraft Gesetzes im Falle gerichtlicher Verhaftung eines Beamten oder einer noch nicht rechtskräftigen Gerichts- oder Disziplinarentscheidung auf Amtsverlust bzw. Dienstentlassung oder auf Grund besonderer Verfügung bei Einleitung eines gerichtlichen Strafverfahrens oder einer Disziplinaruntersuchung oder auch sonst im dienstlichen Interesse bei Gefahr im Verzuge; gewöhnlich hat sie die Zurückbehaltung eines Teiles des Gehalts zur Folge.

III. Pflichten und Rechte der Beamten.

a) Mit dem Beamtendienst ist ein weitgehendes Pflichtverhältnis der Beamten zum Staat verbunden. Daraus ergeben sich im allgemeinen folgende Pflichten:

1. Gewissenhafte, der Verfassung und den Gesetzen entsprechende Amtsführung. Im einzelnen wird dabei vorausgesetzt, daß die Beamten dem Dienste ihre uneingeschränkte Arbeitskraft widmen und daher erforderlichenfalls auch außerhalb ihrer Dienststunden und außerhalb ihres gewöhnlichen Geschäftskreises, z. B. vertretungsweise, ohne besondere Entschädigung amtlich tätig sind, Nebenämter oder Nebenbeschäftigungen, falls sie mit den Anforderungen, die der Dienst stellt, unverträglich sind, nicht, andernfalls nur mit der vorgeschriebenen höheren Genehmigung übernehmen, auch ihren Dienst und den zur Ausübung des Amtes ihnen angewiesenen Wohnsitz nicht eigenmächtig ohne Urlaub verlassen oder verlegen (Residenz- und Präsenzpflicht), es sei denn, daß es sich um Krankheit oder um die Erfüllung staatsbürgerlicher Pflichten (Schöffen- und Geschworenendienst usw.), insbesondere um die Ausübung des Amtes als Mitglied des Reichs- oder eines Landtags, handelt, in welchem Falle sie keines Urlaubs bedürfen (Art. 39 RV.). Hierher gehören auch die Verpflichtung zur Unparteilichkeit, denn die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei (Art. 130), sowie zur Wahrung des Dienstgeheimnisses.

2. Befolgung der dienstlichen Anweisungen der Vorgesetzten. Die Gehorsamspflicht ist keine unbedingte; sie findet vielmehr ihre Grenze in der Verfassung, den Gesetzen und sonstigen Dienstvorschriften, denen die Anordnungen der Vorgesetzten nicht zuwiderlaufen dürfen. Die Untergebenen haben nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, die formelle Rechtmäßigkeit der ihnen erteilten Dienstbefehle zu prüfen. Für die Richter besteht, soweit ihre richterliche Tätigkeit in Betracht kommt, die Gehorsamspflicht nicht.

3. Achtungswürdiges Verhalten nicht nur in, sondern auch außer dem Amte. Demgemäß hat der Beamte sein Leben den herrschenden Anschauungen über Ehre, Sitte und Moral

gemäß einzurichten und daher sein Ansehen untergrabendes leichtfertiges Schuldenmachen, übermäßigen Alkoholgenuß usw. zu vermeiden. In dem durch den Dienst bedingten persönlichen Verkehr hat sich der Beamte eines höflichen und taktvollen Benehmens zu befleißigen; das gilt sowohl für den Untergebenen gegenüber dem Vorgesetzten, dem er zudem Ehrerbietung schuldet, wie umgekehrt und im Verhältnis zum Publikum.

Daraus, daß das Beamtenverhältnis ein Treuverhältnis gegenüber dem Staate ist, wird vielfach eine besondere Treupflicht der Beamten gefolgert. Hierbei handelt es sich indes nicht sowohl um eine Rechtspflicht, als um die moralische Verbindlichkeit der Beamten, bei der Amtsführung stets nach bestem Wissen und Gewissen die Interessen des Staates wahrzunehmen.

Das Verbot der Annahme ausländischer Titel und Orden bezieht sich nicht nur auf Beamte, sondern alle Untertanen (Art. 109 RV.). Dagegen sind die Beamten besonders, außer in der Übernahme bezahlter Nebenämter und -beschäftigungen sowie von Gewerbebetrieben, in der Annahme von Geschenken, Belohnungen usw. in Beziehung zu ihrem Amte sowie vielfach in der Beteiligung bei Gründung oder Verwaltung von Aktien- usw. Gesellschaften beschränkt und, soweit nicht ein gesetzliches Verbot besteht, an höhere Genehmigung gebunden. Zur Verheiratung bedürfen die Beamten nur noch in einzelnen Ländern einer Erlaubnis der zuständigen Behörden; im übrigen genügt Anzeige der erfolgten Eheschließung.

Zur Erfüllung ihrer Amtspflichten können die Beamten durch Zwangsmittel, z. B. Androhung, Festsetzung und Vollstreckung von Zwangsstrafen, angehalten werden.

Die Rechtsfolgen der Beamten-Dienstpflichtverletzung können straf-, privat- oder disziplinarrechtlicher Art sein, ohne daß sich diese verschiedenen Arten einander ausschließen.

Neben den allgemeinen unterwirft das Strafgesetzbuch die Beamten noch besonderen Strafvorschriften. Man unterscheidet eigentliche und uneigentliche Amtsdelikte, je nachdem eine Handlung überhaupt nur strafbar ist (§§ 331—359 StGB.) oder härter bestraft wird (z. B. §§ 128, 129, 174 Ziffer 2 und 3 StGB.), wenn sie im Amt begangen worden ist.

Eine privatrechtliche Haftbarkeit des Beamten kommt in Frage, wenn er vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt. Er macht sich dadurch gemäß § 839 ff. BGB. dem Dritten gegenüber schadensersatzpflichtig, der aber nach Maßgabe der §§ 31, 89 BGB. auch den Staat unmittelbar haftbar machen kann. Handelt es sich indes nicht um eine privatrechtliche Handlung des Beamten, wobei er den Staat — wie bei Kauf- oder Verkaufsgeschäften — als Fiskus, also als privatrechtliche Person, vertreten hat, sondern ist die Pflichtverletzung in Ausübung der dem Beamten anvertrauten öffentlichen Gewalt geschehen, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich, d. h. soweit die Landesgesetzgebung nicht Ausnahmen zuläßt, den Staat bzw. die Körperschaft, in deren Dienst der Beamte steht; der Rückgriff gegen den Beamten bleibt aber vorbehalten (Art. 131 RV.).

Bei einem Kassendefekt, d. h. dem Zurückbleiben des tatsächlichen Bestandes einer öffentlichen Kasse hinter dem rechnungsmäßigen Sollbestande, können durch einen vollstreckbaren Defektenbeschluß der Aufsichtsbehörde ohne Beschreitung des Rechtswegs alsbald die Ansprüche des Fiskus gegen den ersatzpflichtigen Beamten geltend gemacht werden.

Disziplinarisches Einschreiten kann bei Dienstvergehen der Beamten, wozu insbesondere auch die Verletzung der Pflicht eines achtungswürdigen Verhaltens gehört, eintreten, auch wenn sie strafrechtliche Verfolgung nicht rechtfertigen.

Leichtere Disziplinarstrafen (Ordnungsstrafen) sind Warnung, Verweis, Geldstrafe und gegenüber Unterbeamten mitunter auch noch Arrest, schwere die Entfernung aus dem Amt (Dienstentlassung oder Strafversetzung). Erstere können bei nichtrichterlichen Beamten innerhalb bestimmter Grenzen von den Vorgesetzten ohne weiteres verhängt, letztere, wie auch Ordnungsstrafen für Richter, nur auf Grund eines förmlichen Verfahrens durch Urteil ausgesprochen werden.

Die Strafe der Dienstentlassung zieht gewöhnlich den Verlust des Titels und Pensionsanspruches von selbst nach sich.

b) Die Amtsbefugnisse der Beamten sind nicht deren, sondern des Staates Rechte, in dessen Auftrage sie vom Beamten als seinem Organe ausgeübt werden.

Zu den Rechten der Beamten zählen:

1. Anspruch auf besonderen Schutz. Der Staat hat die Pflicht, den Beamten in Ausübung seines Berufs zu schützen. Dies geschieht sowohl unmittelbar unter Anwendung physischer Gewalt bei tätlichen Angriffen im Dienst, durch Unfallfürsorge usw., als mittelbar durch Strafandrohung für den Fall des Widerstandes oder Angriffs gegen Beamte sowie deren Nötigung oder Beleidigung bei Ausübung des Amts (§§ 113, 114, 196 StGB.); hierher gehört im weiteren Sinne insbesondere auch das den Beamten verliehene Recht auf Beamtenvertretungen zur Wahrnehmung ihrer besonderen persönlichen und Standesinteressen (Art. 130 Abs. 2 RV.), auf jederzeitige Einsichtnahme ihrer Personalnachweise und auf Anhörung vor Eintragung ihnen ungünstiger Tatsachen in diese (Art. 129 Abs. 3 RV.).

2. Anspruch auf den mit dem Amt verbundenen Titel und Rang. Titel kommen nur noch insoweit in Betracht, als sie zur Bezeichnung des Amts dienen (Art. 109 Abs. 3 RV.).

3. Anspruch auf Besoldung und Ersatz des Dienstaufwandes während der Dienstzeit sowie auf Ruhegehalt, Witwen- und Waisenversorgung nach Beendigung des Dienstes. Die Besoldung (Diensteinkommen) ist dem berufsmäßigen Beamtenstande eigentümlich. Während bei den planmäßigen Beamten die Besoldung in festem Gehalt besteht, beziehen die nicht planmäßig angestellten Tagegelder (Diäten, Vergütung).

Nach der herrschenden Ansicht bildet die Besoldung keine Bezahlung der geleisteten Dienste, sondern — immer freilich als Gegenleistung für die Indienststellung der gesamten Arbeitskraft des Beamten — eine Rente zur Bestreitung standesgemäßen Lebensunterhalts; sie hat also nicht Lohn-, sondern Alimentationscharakter. Sie wird demgemäß — in Abstufungen nach der Bedeutung des Amts und zumeist auch nach dem Dienstalter — im voraus unter Anrechnung etwaiger Naturalbezüge (Dienstwohnung usw.) geleistet und auch bei Erkrankung oder Urlaub und — in der Regel nach einer gewissen Dienstzeit — beim Ausscheiden aus dem Amte mit einem Teilbetrage als Pension oder Wartegeld, nicht jedoch im Falle der gerichtlichen oder disziplinarischen Aberkennung des Amtes, weitergezahlt. Soweit noch nicht geschehen, sind Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung gesetzlich zu regeln (Art. 129 Abs. 1 RV.).

Der Versorgungscharakter der Besoldung gestattet bei der Bemessung der Bezüge die — in den neueren Besoldungsordnungen zum Ausdruck gekommene — Berücksichtigung des Familienstandes durch Kinderbeihilfen und der verschiedenartigen örtlichen Teuerungsverhältnisse durch entsprechende Abstufung von Ortszuschlägen.

Den Hinterbliebenen der Beamten steht in der Regel außer den sog. Sterbe- und Gnademonaten ein Bruchteil der erdienten Pension als Witwen- bzw. Waisengeld zu.

Die vom Staate zu erstattenden dienstlichen Aufwendungen betreffen hauptsächlich Reisekosten bei Dienstreisen, Umzugskosten bei Versetzungen, Ausgaben für Bürobedürfnisse und Repräsentationsgelder für pflichtmäßigen Aufwand in höheren Stellen.

Die im Art. 130 Abs. 2 der Reichsverfassung ausgesprochene Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit der Beamten (Koalitionsrecht) sowie der Freiheit ihrer politischen Gesinnung stellt nicht die Begründung eines den Beamten eigentümlichen Rechtes, sondern nur ihre Gleichstellung mit den übrigen Volksgenossen dar; damit sind alle früher für die Beamten mit Rücksicht auf ihre amtliche Stellung bestehenden Beschränkungen bei der Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechts sowie des Rechts der freien Meinungsäußerung und sonstigen Betätigung auf politischem Gebiet beseitigt.

Privilegiert sind die Beamten bezüglich der Kommunalbesteuerung und Pfändung ihres Diensteinkommens, hinsichtlich der Verpflichtung zur Übernahme von Vormundschaften und Gemeindeämtern, der Wohnungskündigung im Falle ihrer Versetzung usw. Die Steuervorrechte der Beamten sind durch die neue Reichseinkommensteuer, soweit sie eine besondere Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden verbietet, mittelbar sehr eingeschränkt worden.

Die wohlerworbenen, d. h. durch Gesetz zugesicherten Rechte der Beamten sind unverletzlich; für ihre vermögensrechtlichen Ansprüche steht der Rechtsweg offen (Art. 129 Abs. 1 RV.).

IV. Der Beamte in wirtschaftlicher Beziehung.

Die wirtschaftliche Lage der Beamten ist in erster Linie, die der meisten Beamten sogar fast ausschließlich von der Höhe ihres Diensteinkommens abhängig. Für dessen ausreichende Bemessung in den Besoldungsordnungen ist zu berücksichtigen, daß es ein Äquivalent zu bieten hat sowohl für die gesamte dem Staate zur Verfügung zu stellende Zeit und Arbeitskraft des Beamten als auch für die Aufwendungen, die der Beamte zur Vorbereitung für den Staatsdienst gemacht hat, und daß davon der standesgemäße, d. h. der bekleideten Stellung entsprechende Unterhalt nicht nur des Beamten, sondern auch seiner etwaigen Familie zu bestreiten ist. Auch muß die Besoldungsordnung den örtlich und zeitlich wechselnden Kosten der Lebensführung Rechnung tragen, demgemäß insbesondere auch mit zunehmendem Alter, also wachsenden Bedürfnissen, steigen. Alles in allem ist der dem Beamten zu gewährende Lebensunterhalt so zu bemessen, daß er frei von der Sorge um das tägliche Brot seine volle Kraft und Leistungsfähigkeit dem Staate widmen kann und daß zugleich ein genügender Anreiz geschaffen wird, dem Staatsdienerberuf neue Kräfte zuzuführen.

Durch das Reichsbesoldungsgesetz vom 30. April 1920 und das damit im wesentlichen übereinstimmende preußische Beamten-Diensteinkommensgesetz vom 7. Mai 1920 ist eine tiefgreifende Reform des schon längst den veränderten Zeitverhältnissen nicht mehr entsprechenden Besoldungswesens der unmittelbaren Staatsbeamten zum Abschluß gekommen, die zweifellos auch auf die übrigen Länder des Reichs, insbesondere auch auf die mittelbaren Staatsbehörden, von großem Einfluß sein muß.

Danach besteht das auch der Pensionsberechnung zugrunde zu legende Diensteinkommen aus dem Grundgehalt, das — soweit nicht Einzelgehälter vorgesehen sind — von zwei zu zwei Jahren bis zum Höchstbetrage steigt, und aus dem nach den 5 Ortsklassen des bisherigen Wohnungsgeldzuschusses und zugleich nach 7 Grundgehaltsgruppen (bis 4900, über 4900—5700, 5700—7000, 7000—8100, 8100—10 500, 10 500—12 500 und über 12 500 M.) abgestuften Ortszuschlag im Betrage von 1000 bis zu 5000 M. Daneben erhalten die Beamten Kinderzuschläge (-beihilfen) von monatlich 40 M. für jedes Kind bis zum 6., von 50 M. bis zum 14. und von 60 M. bis zum 21. Lebensjahre und zur Anpassung an die Veränderungen in der allgemeinen Wirtschaftslage zu Grundgehalt, Orts- und Kinderzuschlägen einen veränderlichen Teuerungs- (Ausgleichs-) Zuschlag, der für 1920 auf 50% festgesetzt ist. In der dem Gesetz beigegebenen Besoldungsordnung sind zur Bemessung des Grundgehaltes die Beamten — ohne Unterscheidung von höheren, mittleren und unteren Beamten — in 13 Gruppen mit aufsteigenden und 7 (in Preußen 6) mit Einzelgehältern gegliedert. Die Grundgehälter erheben sich bei ersteren im Anfangssatz von 4000 M. (Wächter u. dgl.) bis 13 200 M. (Ministerialräte u. dgl.), im Endsatz von 6000 bis 20 000 M., bei letzteren (Beamten an der Spitze großer Behörden oder in leitender Stellung bei Zentralbehörden) von 22 000 bis (Reichskanzler) 60 000 M., bzw. in Preußen von 20 000 bis (Minister) 50 000 M. Außerplanmäßige Beamte beziehen jährlich steigende Diäten (Grundvergütung) von 70 bis 95% des Anfangsgrundgehalts und 80% des Ortszuschlags der Gruppe, in der sie voraussichtlich zuerst planmäßig angestellt werden; im übrigen werden sie sinngemäß wie die planmäßigen Beamten behandelt.

Zwischen verheirateten und unverheirateten Beamten wird nicht unterschieden. Weibliche Beamte erhalten im wesentlichen dasselbe Grundgehalt und dieselbe Grundvergütung wie die männlichen.

Auch die Ruhegehalts- und Hinterbliebenenbezüge sind unter Anlehnung an die neue Besoldungsordnung sehr erheblich verbessert worden.

Die Anfechtungen, die die Besoldungsreform erfahren hat, beziehen sich weniger darauf, daß das — insbesondere von Zeiler empfohlene — System eines den Veränderungen des durchschnittlichen Volkseinkommens gemäß automatisch beweglichen Gehaltsfaktors nicht angenommen, sondern zwecks Anpassung an die jeweilig herrschenden Teuerungsverhältnisse die Bestimmung der Art und Höhe des Teuerungs- (Ausgleichs-) Zuschlagssatzes dem Staatshaushaltsplan überlassen worden ist, wodurch immerhin eine den Wirtschaftsverhältnissen einigermaßen entsprechende

Elastizität des Diensteinkommens gewährleistet sein dürfte. Vielmehr werden hauptsächlich — und zwar zum Teil nicht unberechtigt — Einwendungen gegen die Einordnung der Beamten in die einzelnen Besoldungsgruppen erhoben (übermäßige Bevorzugung der Beamten der Zentralbehörden, ungleiche Besoldung gleichartiger und -wertiger Stellen im Reich und in Preußen, insbesondere in Preußen Gehaltsbemessung nach dem rein äußerlichen Gesichtspunkte der Größe einer Provinzialbehörde usw.). Mit Rücksicht auf diese Klagen ist eine alsbaldige Nachprüfung der Besoldungsordnung gesetzlich angeordnet worden.

Von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung für die Beamten sind auch die auf dem Grundsatz der Selbsthilfe durch Gegenseitigkeit beruhenden zahlreichen Beamtenwirtschaftsvereine, wie sie namentlich als Konsumvereine zur gemeinschaftlichen Beschaffung von Lebensmitteln und sonstigen Gegenständen des Lebensmittelbedarfs, als Bau- und Wohnungsgenossenschaften zur Beschaffung billiger Wohnungen, als Versicherungsvereine (von denen der bedeutendste der 1875 gegründete, alle Arten der Lebens- und Kapitalversicherung betreibende Preußische Beamtenverein zu Hannover ist) und als Beamten-Spar- und -Darlehenskassen bestehen.

Außerdem gibt es noch viele den Beamten besonders dienende Wohlfahrtseinrichtungen, die teils von den Beamten selbst, teils vom Staate begründet worden sind, z. B. Erholungs- und Genesungsheime, Unterstützungskassen, Pensionsanstalten, Waisenhäuser usw.

Die zentralistische Förderung der wirtschaftlichen Interessen des deutschen Beamtenstandes bezweckt der aus dem Verband deutscher Beamtenvereine am 29. November 1919 hervorgegangene Deutsche Beamten-Wirtschaftsbund mit der statutenmäßigen Aufgabe, den auf die Pflege der Wohlfahrt der deutschen Beamtenschaft gerichteten Bestrebungen zu dienen, im besonderen auf die praktische Durchführung einer umfassenden wirtschaftlichen Selbsthilfe hinzuwirken. Zu diesem Zwecke will er die Schaffung entsprechender Einrichtungen durch örtliche oder Fachorganisationen der Beamten anregen, die bestehenden Einrichtungen zusammenschließen, sie beraten und nach Möglichkeit durch eigene Einrichtungen und Anstalten fördern. Seiner Tätigkeit nach gliedert er sich in die Wirtschaftsgruppen: Bau- und Siedlungswesen, Spar- und Darlehnswesen, Konsum- und Wirtschaftswesen, Personen- und Sachversicherungswesen sowie sonstige Wohlfahrtsbestrebungen.

Die wirtschaftlichen Bestrebungen der Beamten, die nicht nur auf den Ein- und Verkauf von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen unter Ausscheidung des verteuernden Zwischenhandels, sondern auch auf eigenen Produktivbetrieb, Gründung einer zentralen deutschen Beamtenbank usw. gerichtet sind, werden in der Öffentlichkeit vielfach, insbesondere von kaufmännischen Kreisen, angegriffen, indes mit Unrecht, da der Beamte nicht schlechter gestellt sein darf als Handwerker, Lohnarbeiter, Landwirte usw., die sich einer umfassenden wirtschaftlichen Selbsthilfe bedienen. Gefordert muß aber werden, daß der Geschäftsbetrieb der Beamtenwirtschaftsvereine auf deren Mitglieder beschränkt bleibt und daß ihnen nicht besondere staatliche Unterstützung durch Hergabe von Geldmitteln, Dienstpersonal, Diensträume für den Betrieb usw. gewährt wird, damit sie nicht dem freien Handel und Gewerbe unbillige Konkurrenz machen können.

Daß im übrigen die Beamten im Vergleich zu den sonstigen Volksgenossen teils — bei gerichtlichen Pfändungen und bei der Kommunalbesteuerung — wirtschaftlich bevorzugt, teils im dienstlichen Interesse — beim Gewerbebetrieb und bei sonstiger entgeltlicher Nebenbeschäftigung — beschränkt sind, ist bereits im vorigen Abschnitte erwähnt worden.

V. Beamter und Politik.

Der Beamte ist nicht nur Objekt der vom Staate betriebenen Politik (Beamtenpolitik), sondern, soweit er sich selbst politisch betätigt, auch Subjekt der Politik. In dieser letzteren hier in Betracht kommenden Hinsicht unterlagen die Beamten vor der Reichsverfassung vom 11. August 1919 vielfachen Beschränkungen, die durch deren Artikel 130 beseitigt sind; danach ist ihnen die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet. Sie brauchen jetzt also bei ihrer politischen Meinungsäußerung und sonstigen politischen Betätigung — soweit es nicht durch Straf- oder Disziplinargesetz, z. B. bezüglich der Amtsverschwiegenheit, geboten ist — auf ihre amtliche Stellung keine Rücksicht mehr zu nehmen, können vielmehr ganz ihrer freien

Überzeugung folgen; insbesondere sind sie auch, wie die übrigen nichtbeamteten Staatsbürger, nicht an die Politik der jeweiligen Regierung gebunden und haben wie jene ein unbeschränktes Petitionsrecht (Art. 126 RV.). Mit der Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit der Beamten sind die ihnen früher hinsichtlich der Ausübung des Vereinigungsrechts vielfach im staatlichen Interesse auferlegten Beschränkungen beseitigt. Streitig ist aber, ob mit dem Koalitionsrecht der Beamten für diese auch das „Streikrecht" verbunden ist. Die einen bejahen es unbedingt, andere nur bezüglich des politischen oder Notwehrstreiks, während sie den wirtschaftlichen Streik gleichfalls verwerfen. Die meisten verneinen das Streikrecht auf jeden Fall als unvereinbar namentlich mit der lebenslänglichen Anstellung der Beamten und dem Grundsatz, daß der Beamte Diener der Gesamtheit sein soll (Art. 130 Abs. 1 RV.). Auch die Reichs- und die preußische Staatsregierung erkennen das Streikrecht der Beamten nicht an, wobei sie davon ausgehen, daß es mit dem Begriff des Koalitionsrechts nicht unbedingt verbunden und das Beamtenverhältnis ein Treuverhältnis sei. Ein Beamter, der streike, breche seinen Diensteid und verletze die Amtspflicht. Das Streiken stelle sich als unentschuldigtes Fernbleiben vom Amte dar mit der Folge des Verlustes des Diensteinkommens und der Einleitung des Disziplinarverfahrens mit dem Ziele der Dienstentlassung. Trotz dieser zweifellos zutreffenden Beurteilung des Streikens der Beamten als eigenmächtiger und daher disziplinarisch zu ahndender Dienstverweigerung und obwohl die Beamten zu ihrem Arbeitgeber, dem Staat, anerkanntermaßen in einem öffentlichrechtlichen, der Vertragsfreiheit nicht unterliegenden Arbeitsverhältnis stehen, nimmt der Deutsche Beamtenbund das Streikrecht als alleräußerstes Mittel für die Beamten als unantastbares Recht in Anspruch.

Während die Beamtenvereine ursprünglich ganz überwiegend nur wirtschaftliche Zwecke verfolgten, hat sich dies mit der Umgestaltung der staatlichen Verhältnisse durch die Revolution sehr geändert. Sie haben sich seitdem stark vermehrt und immer mehr zu großen Verbänden zusammengeschlossen. Hand in Hand damit ging eine Erweiterung ihrer Ziele, die sich unter Voranstellung der Berufs- und Standesinteressen nunmehr in ausgedehntem Maße auf politische und soziale Gebiete erstrecken und — namentlich indem die Vereine vielfach gewerkschaftlichen Charakter annahmen — mit erheblich schärferen Mitteln als früher verfolgt werden. Ihren Höhepunkt fanden diese Organisationsbestrebungen in der am 4. Dezember 1918 erfolgten Gründung des Deutschen Beamtenbunds, der den Zusammenschluß der deutschen Beamten- und Lehrervereinigungen (Beamtenfach- und Landessammelverbände) auf gewerkschaftlicher Grundlage zur Förderung der rechtlichen, wirtschaftlichen und beruflichen Angelegenheiten der deutschen öffentlichen Beamten, die er — einschließlich der Geistlichen, Kirchenbeamten und Lehrer — in ihrer Gesamtheit umfassen soll, bildet und im einzelnen — unter Wahrung parteipolitischer Neutralität — die Behandlung wirtschaftlicher und politischer Fragen und die Vertretung der die gesamte deutsche Beamtenschaft betreffenden Standesfragen bezweckt. Die Bundesleitung liegt fast ausschließlich in den Händen mittlerer und Unterbeamten. Der Deutsche Beamtenbund, der über $1^1/_2$ Millionen Beamte umfaßt und neben dem sonstige Beamten-Großorganisationen kaum noch in Betracht kommen, entfaltet eine lebhafte und einflußreiche Wirksamkeit im Interesse der Beamten. Bisher ist seine Tätigkeit insbesondere bei dem Zustandekommen der Beamten-Besoldungsreform und schon vorher bei der Erwirkung von Teuerungszulagen hervorgetreten. Auf seinem Programm steht ferner die Forderung eines zeitgemäßen und einheitlichen Beamten-, insbesondere auch Disziplinarrechts; sein Rechtsausschuß bereitet demgemäß einen Entwurf zu einem Reichsbeamtengesetz vor. Des weiteren erstrebt er die Ermöglichung des Aufstiegs der Beamten in höhere Rang- und Besoldungsklassen bei nachgewiesener Befähigung und Leistung, Regelung der Arbeits- und Ruhepausen und sonstige sozialpolitische Fürsorge in Staatsbetrieben, Schaffung von Beamtenvertretungen mit Mitbestimmungsrecht in persönlichen und dienstlichen Angelegenheiten, Anerkennung der Beamtenorganisation als Vertretung in allgemeinen Beamtenfragen usw. Auf wirtschaftlichem Gebiete wird die gewerkschaftlich-politische Tätigkeit des Deutschen Beamtenbundes vom Deutschen Beamten-Wirtschaftsbund (s. voriger Abschnitt) ergänzt.

Was insbesondere die im Art. 130 RV. vorgesehenen besonderen Beamtenvertretungen betrifft, so ist das dafür in Aussicht genommene Reichsgesetz noch nicht erlassen. Vielfach sind aber bereits im Verordnungswege vorbehaltlich der späteren gesetzlichen Regelung Richt-

linien und Bestimmungen für die Bildung und Aufgaben von Beamtenausschüssen ergangen, die diesen indes das vom Deutschen Beamtenbunde befürwortete Mitbestimmungsrecht nicht einräumen, sie vielmehr in der Hauptsache auf eine gutachtliche Wirksamkeit beschränken und ihnen die Vertretung der Beamteninteressen gegenüber den Amtsleitungen als Vertrauensorgan übertragen.

Der Förderung von staatsbürgerlichem Wissen bei den Beamten und deren sonstiger Fortbildung dient neben Beamtenhochschulkursen in Halle und anderen Orten namentlich die neuerdings von Beamten-Großorganisationen gegründete Verwaltungsakademie in Berlin.

Unzweifelhaft hat das deutsche Beamtentum infolge des geschilderten Zusammenschlusses der Beamtenvereinigungen und der gewaltigen Zahl der vom Deutschen Beamtenbund vertretenen Beamten an politischer Bedeutung außerordentlich gewonnen, so daß die Reichs- und Landesregierungen bei der Entscheidung der großen Beamtenfragen nicht achtlos an einschlägigen Wünschen und Beschlüssen der Beamtenorganisation vorbeigehen können. Zur Erhöhung des politischen Einflusses der Beamtenschaft empfiehlt der Deutsche Beamtenbund die von den Fachorganisationen zu bewirkende systematische politische Schulung ihrer Mitglieder, unbeschadet des politischen Selbstbestimmungsrechts des einzelnen. Ob durch eine solche „Politisierung" das damit erstrebte Endziel, die Interessenpolitik der Beamten in die Allgemeinheit einzugliedern, überhaupt erreicht werden kann, erscheint zweifelhaft. In Beamtenkreisen wird vielfach dem Plane, zwecks Gewinnung politischer Stoßkraft des Beamtentums eine besondere Beamtenpartei zu gründen, der Vorzug gegeben.

Das Eintreten der Leitung des Deutschen Beamtenbundes für den politischen Generalstreik anläßlich des Kapp-Putsches haben weite Kreise der Beamtenschaft, vor allem der Deutschnationale Beamtenbund, verurteilt, und zwar — abgesehen von der Unvereinbarkeit des Streikgedankens mit dem Dienstverhältnis der Beamtenschaft — wegen der damit für die Allgemeinheit verbundenen schweren Gefahren, aber auch deshalb, weil dadurch wie insbesondere durch das Zusammengehen der Bundesleitung mit einseitig gerichteten politischen Parteien die statutarisch vorgeschriebene parteipolitische Neutralität verletzt worden sei. Andererseits ist die Aufforderung des Bundesvorstandes zur Arbeitsverweigerung, als zur Unterstützung der rechtmäßigen Regierung ergangen, vielfach gebilligt worden, so auch von einem außerordentlichen Vertretertag des Deutschen Beamtenbundes Ende Mai 1920, der aber im übrigen von der Bundesleitung unbeschadet des Zusammenwirkens mit gewerkschaftlichen Organisationen die künftige strikte Wahrung parteipolitischer Neutralität gefordert hat.

Erwähnt seien schließlich noch die Bestrebungen, die auf eine Internationalisierung der Beamtenbewegung gerichtet sind und letzten Endes in der Gründung eines allgemeinen Weltbeamtenbundes gipfeln. Schon im Jahre 1910 war die Gründung einer internationalen Beamtenliga geplant. Im Jahre 1911 erfolgte sodann in Paris — ohne deutsche Beteiligung — die Gründung einer Internationalen Liga des Post-, Telegraphen- und Telephonpersonals, die seitdem 1914 in London und 1920 in Wien getagt hat. Ihre Ziele sind: Erleichterung des Studiums der Berufsfragen, Mithilfe bei Verbesserung der ideellen und wirtschaftlichen Lage der Mitglieder und Herbeiführung internationaler Solidarität der Post- und Telegraphenbediensteten. Sofern bei diesen Bestrebungen die politische Neutralität gewahrt wird, was leider bei der Wiener Tagung nicht der Fall war, können sie überaus segensreich wirken.

VI. Schlußbetrachtung über zweckmäßige Beamtenpolitik.

Die Politik, die die Beamten und deren Verhältnisse zum Gegenstande hat (Beamtenpolitik), bildet einen Teil der allgemeinen Staatspolitik, der von um so größerer Bedeutung ist, als die Beamtenschaft gewissermaßen das Rückgrat des Staates bildet, ohne das er überhaupt nicht bestehen kann. Dem Erfordernis beamtenpolitischer Betätigung Rechnung tragend, haben die Regierungen besondere Beamtenreferate bei den Zentralbehörden und die politischen Parteien Beamtenausschüsse mit entsprechenden parteipolitischen Programmen eingerichtet.

Mit Recht wird der Ausbau des seit dem 1. April 1919 beim Reichsministerium des Innern bestehenden Beamtenreferats zu einem Reichspersonalamt als Zentralstelle für Beamtenfragen angestrebt; unter Mitwirkung einer solchen Stelle würde es möglich sein, die aus den Artikeln 10 Ziffer 3, 128 Abs. 3, 130 Abs. 3 und 131 Abs. 2 der Reichsverfassung sich ergebenden Aufgaben

der Beamtengesetzgebung und sonstigen Beamtenfragen bei zweckentsprechender Fühlungnahme mit den Beamtenvertretungen nach großen Gesichtspunkten für das Reich und die Länder einheitlich zu lösen.

Das Endziel einer gesunden Beamtenpolitik ist die Schaffung und Erhaltung eines leistungsfähigen und zuverlässigen Beamtenstandes. Daher muß der Staat alle Einrichtungen treffen, die geeignet sind, dem Beamten die gehörige Verwaltung seines Amtes zu ermöglichen und ihn dazu anzuhalten. Demgemäß bedarf es vor allem in Ausführung der Art. 10 Ziffer 3 bzw. 128 Abs. 3 RV. der gesetzlichen Festlegung des Beamtenrechts, insbesondere der Grundlagen des Beamtenverhältnisses.

Neuzeitlich geregelt sind in der Hauptsache bis jetzt nur die Besoldungsverhältnisse der Beamten. Die im Abschnitt IV (S. 473) erwähnten Unebenheiten der Einordnung in die Besoldungsgruppen bedürfen einer gründlichen Nachprüfung und Beseitigung. Sodann muß eine die wichtigsten Lebensbedürfnisse umfassende fortlaufende amtliche Preisstatistik geführt werden, die jederzeit geeignete Unterlagen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Festsetzung der beweglichen Teuerungs- (Ausgleichs-) Zuschläge und für eine zutreffende Einreihung in die für den Ortszuschlag maßgebenden Ortsklassen bietet. In diesem Zusammenhange sei darauf hingewiesen, wie notwendig es ist, die Zahl der Behörden und Beamtenstellen nicht über das allerdringendste Bedürfnis hinaus zu bemessen. Eine gute Staatsverwaltung sucht nicht die Besoldungshöhe, sondern die Zahl der Beamten einzuschränken. Nur so kann den Beamten auf die Dauer eine auskömmliche Besoldung gesichert werden. Es sollte Gesetz werden, daß die Beamtenzahl — außer bei Einnahmeüberschüsse abwerfenden und daraus auch ihre Verwaltungskosten deckenden Betriebsverwaltungen — nicht schneller steigen darf als die Gesamtbevölkerung, andererseits das Beamtendiensteinkommen mit der Erhöhung des Durchschnittseinkommens der Bevölkerung Schritt halten muß.

Neben der Neuordnung der wirtschaftlichen Seite des Beamtenrechts muß die Beamtengesetzgebung den veränderten Zeitverhältnissen angepaßte feste Bestimmungen über die Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses sowie über die Rechte und Pflichten der Beamten treffen. Hierbei darf selbstverständlich für die Verleihung eines Amts nur die Befähigung, nicht die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei als ausschlaggebend hingestellt werden. Insbesondere bedarf es der Aufstellung bestimmter Grundsätze für das bis jetzt fast ganz im Ermessen der Regierung stehende Aufrücken der Beamten sowohl von einer Beamtengruppe zur anderen wie innerhalb der einzelnen Beamtengruppen, wofür nicht lediglich Vorbildung (Examina) und Dienstzeit, sondern vor allem Fähigkeiten und Leistungen (praktische Bewährung) des Beamten als maßgebend zu bezeichnen sind.

Sodann muß im Hinblick auf die den Beamten gewährleistete Freiheit ihrer politischen Gesinnung ihr Recht auf besonderen Schutz dahin ergänzt werden, daß kein Beamter wegen seiner politischen Gesinnung und Betätigung, sofern letztere nicht mit dem Strafgesetz im Widerspruch steht, gemaßregelt, insbesondere dieserhalb auch ein sog. politischer Beamter nicht in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann.

Ebenso bedarf die Frage der Beamtenvertretungen (Art. 130 Abs. 3 RV.) der noch ausstehenden gesetzlichen Regelung; das hierbei in Betracht kommende Mitbestimmungsrecht der Beamten darf aber im Staatsinteresse nicht so weit ausgestaltet werden, daß dadurch die Amtsleitung in ihrer Initiative und der Ausführung der ihr obliegenden Aufgaben eingeschränkt wird. Ferner muß die neue Beamtengesetzgebung klare Stellung zur Frage des Beamtenstreiks nehmen und zum Ausdruck bringen, daß dieser mit dem Beamtendienstverhältnis unvereinbar und daher unzulässig ist (vgl. Abschnitt V, S. 474).

Was im übrigen die Pflichten der Beamten anlangt, so dürfte es sich empfehlen, sie bei der Neuregelung des Beamtenrechts schon der erziehlichen Wirkung halber wesentlich eingehender als beispielsweise im Reichsbeamtengesetz zu behandeln, wennschon freilich die Aufführung aller einzelnen Pflichten der Beamten unmöglich, aber auch nicht erforderlich ist. Besonders hervorzuheben wäre demgemäß neben der bisher schon immer erwähnten Pflicht der Amtsverschwiegenheit die Verpflichtung, nicht zu streiken, der Unbestechlichkeit, der Unparteilichkeit, der Wahr-

haftigkeit, des Gehorsams und der Ehrerbietung gegenüber Vorgesetzten, der Höflichkeit im dienstlichen Verkehr u. a. Unbedingt erforderlich ist auch die Neuregelung der großenteils veralteten disziplinarrechtlichen Bestimmungen. So erscheint die Verhängung von Arreststrafen gegen Beamte schon längst nicht mehr zeitgemäß; namentlich bedarf der Angeschuldigte im Disziplinarverfahren eines größeren Schutzes als bisher, indem z. B. der jetzt gewöhnlich in der Voruntersuchung ruhende Schwerpunkt des Verfahrens, insbesondere auch der Beweisführung, auf die Hauptverhandlung verlegt, andererseits dem Angeschuldigten nicht nur in dieser, sondern auch bereits bei der Voruntersuchung sich des Beistandes eines Verteidigers zu bedienen gestattet wird usw.

Sehr erwägenswert ist auch der hin und wieder aufgetauchte Vorschlag, in ähnlicher Weise wie für die Arbeiter und Angestellten auch für die Beamten zur Entscheidung beamtenrechtlicher Streitfälle zwischen ihnen und ihren vorgesetzten Behörden paritätische Schlichtungsausschüsse (Beamtengerichte) einzurichten.

Endlich ist es auch eine wichtige Aufgabe gesunder Beamtenpolitik, über die unmittelbare Verpflichtung des Staates hinaus und, soweit die Beamtenselbsthilfe nicht ausreicht, Beamtenwohlfahrtspflege zu treiben, und zwar um so mehr, als der Staat nicht in der Lage ist, die Beamtenbesoldung den veränderten Zeitverhältnissen entsprechend zu bemessen. Diese Beamtenfürsorge wird einmal darin zu bestehen haben, daß der Staat sich die Förderung der Wohlfahrtsbestrebungen aller Art der Beamten, wie sie insbesondere in deren Genossenschaftswesen zutage treten, angelegen sein läßt, sodann aber auch darin, daß er selbst Wohlfahrtseinrichtungen schafft. Insbesondere kommen in Betracht Maßnahmen zur Behebung der Wohnungsnot durch Gewährung von Baukosten- und Überteuerungszuschüssen an Beamten-Baugenossenschaften, Herstellung von Beamtenwohnungen, Schaffung und Förderung von Erholungsgelegenheiten für Beamte, Fürsorge für erkrankte Beamte, Gewährung von Notstandsdarlehen an verschuldete Beamte (wie dies bereits durch die Beamtenkredithilfe des Reichs und Preußens von 1919 ermöglicht worden ist), selbst unmittelbare Belieferung weniger leistungsfähiger und kinderreicher Beamten mit Gegenständen des Lebensbedarfs (Kleidung, Schuhwerk, Wäsche) usw. U. a. erscheint es angezeigt, den neuerdings aufgetauchten Problemen der Kapitalisierung des Ortszuschlags zur Förderung des Beamtensiedelungswesens, der Zwangsversicherung der Beamten für Krankheitsfälle und der Umwandlung eines Teils des Beamtengehalts in Naturalbezüge näherzutreten. (Abgeschlossen im Oktober 1920.)

---

d) Der Privatangestellte.

Von Dr. phil. **Heinz Potthoff**, München,

Referent für Arbeitsrecht im Ministerium für soziale Fürsorge, München.

Inhalt:

Literatur:

Wegen der älteren Literatur vgl. Weigert, Die Privatbeamtenfrage, in der 2. Aufl. des Handbuchs, 2 Bd., I, S. 320, und Potthoff, Privatbeamte im Handwörterbuche der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Jena 1911, Bd. 6, S. 1217. — Zur neuesten Bewegung: Aufhäuser, Weltkrieg und Angestelltenbewegung, Berlin 1918; Köhler, Die Privatbeamtenpolitik nach dem Kriege, Bonn 1916; Höfle, Privatangestellte und Neuorientierung, Berlin 1918; Schneider, Die Angestelltenbewegung im Lichte des Krieges und der Revolution, Berlin 1919; Görnandt, Die Organisation der deutschen Privatbeamten, Magdeburg; Bröcker, Die Arbeitnehmerbewegung, Hamburg 1920. — Ferner: Lederer, Die Privatangestellten in der modernen Wirtschaftsentwicklung, Tübingen 1912; Woldt, Das großindustrielle Beamtentum, Stuttgart 1911; Potthoff, Privatangestellte und politisches Leben, München 1912; Potthoff, Probleme des Arbeitsrechtes, Jena 1911. — Wörterbuch des Arbeitsrechtes, Stuttgart 1920. — Verhandlungen des 30. und 31. Deutschen Juristentages über Angestelltenrecht, Berlin 1910—13. — Monographien: Günther, Die deutschen Techniker, 2 Bde., Leipzig 1912; Stillich, Ergebnisse der Bankbeamten-Enquete, 4 Hefte, Berlin 1917; Krüger, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Privatangestellten, Heft 30—33 der Schriften der Gesellschaft für soziale Reform, Jena 1910/12.

1. Die Privatangestellten, früher Privatbeamte, neuerdings kurz Angestellte genannt, sind die jüngste große soziale Gruppe unseres Volkes. Erwachsen einerseits aus der Konzentration und Arbeitsteilung im Gewerbe, die über den Arbeitern eine Vertretung des Arbeitgebers, eine Schar von leitenden, beaufsichtigenden Angestellten nötig machte; anderseits aus der Konzentrierung im Handel, die den Aufstieg der Handlungskommis zu Chefs erschwerte; schließlich aus dem Anwachsen fremder Arbeitskräfte in den verschiedensten Berufen, Körperschaften usw., hat die Angestelltenschaft sich sprunghaft vermehrt. Sie betrug nach der Reichsstatistik 1882 rund $^1/_2$, 1895: 1, 1907: 2 Millionen Erwerbstätiger, zu denen etwa die gleiche Zahl von Familienangehörigen kommt. Gegenwärtig dürfte die Zahl der Erwerbstätigen an 3 Millionen sein. Wichtiger noch als diese Vervielfachung der Zahl ist die soziale Änderung, daß für kaufmännische, technische und andere Angestellte dieses Angestelltsein nicht mehr ein Übergang, die Vorbereitung zu künftiger Selbständigkeit, sondern Dauerzustand, Lebensberuf geworden ist. Damit ist die sozialwirtschaftliche Grundlage dafür gegeben, daß die Angestelltenschaft sich als eine zusammengehörige Gruppe, als Arbeitnehmerschicht empfindet und ein Klassen- oder Standesbewußtsein entwickelt; als Klasse oder Stand sich in Staat und Wirtschaft durchzusetzen, beide nach ihren Bedürfnissen zu beeinflussen strebt.

Diese Bewegung ist noch in starker Gärung und Umbildung. Die Klärung und Einigung wird dadurch erschwert, daß in ihr Elemente zusammengeschlossen sind, die in wirtschaftlicher, technischer und auch gesellschaftlicher Beziehung durchaus nicht gleichartig sind, teilweise den Arbeitern oder den öffentlichen Beamten näherstehen als anderen Angestelltengruppen. Eine scharfe begriffliche Abgrenzung von beiden ist nicht möglich[1]); denn zu den Angestellten rechnen sich z. B. die Verkäufer, die von der amtlichen Statistik als Arbeiter gezählt werden, ferner Bureauschreiber u. dgl., deren Tätigkeit geringere „Geistigkeit" aufweist als die manches Facharbeiters. Anderseits wirft die Gesetzgebung unter den Angestelltenbegriff Akademiker und Betriebsleiter, die sich durchaus nicht als Arbeitnehmer fühlen, tatsächlich auch vielfach Arbeitgeberfunktion üben und von der Reichsstatistik den Selbständigen zugezählt werden.

Gesetzlich ist der Begriff maßgeblich im Versicherungsgesetze für Angestellte vom 20. Dezember 1911 umgrenzt worden, der folgende Gruppen der Versicherung unterwirft: Angestellte in leitender Stellung; Betriebsbeamte, Werkmeister und andere Angestellte in einer ähnlich gehobenen oder höheren Stellung ohne Rücksicht auf ihre Vorbildung; Bureauangestellte, soweit sie nicht mit niederen oder lediglich mechanischen Dienstleistungen beschäftigt werden; Handlungsgehilfen und Gehilfen in Apotheken; Bühnen- und Orchestermitglieder ohne Rücksicht auf den Kunstwert der Leistungen; Lehrer und Erzieher; Kapitäne, Offiziere, Verwalter usw. von See- und Binnenschiffen. Aber diese Begriffsbestimmung, die alle Angestellten (einschließlich der öffentlichen Beamten) umfaßt, ist in Gesetzen und Verordnungen der neuesten Zeit leider nicht festgehalten, sondern verengt (durch Ausschluß der Betriebsleiter u. dgl.) oder erweitert worden (durch Einschluß der Lehrlinge oder aller Bureauangestellten).

Die soziale Bewegung wird vor allem getragen von den beiden größten, in Gewerbebetrieben angestellten Gruppen:

1. Handlungsgehilfen (Verkäufer, Lageristen, Kontoristen, Reisende; Sondergruppen: Bankbeamte, Warenhausangestellte, Konsumvereinsangestellte, Versicherungsbeamte, Buchhandlungsgehilfen); nach der Berufszählung von 1907 reichlich 1 Million Erwerbstätiger[2]);

2. Technische Angestellte (Werkmeister, Techniker, Zeichner, Chemiker, Ingenieure, Bergbeamte, Seeoffiziere; Sondergruppen: Brau- und Malzmeister, Faktoren, Poliere, Zuschneider, Seemaschinisten, Eisenbahnangestellte), 1907 rund 370 000 Erwerbstätige. Dazu kommen

3. Bureaubeamte (Kanzleipersonal von Rechtsanwälten, Notaren, Versicherungsträgern, amtlichen und privaten Körperschaften, Kammern, Vereinen usw.), 1907 etwa 100 000;

4. landwirtschaftliche Beamte (Güterbeamte, Fischerei- und Forstbeamte, Brennmeister), 1907 annähernd 100 000;

[1]) Vgl. Potthoff, Der Begriff des Angestellten, in Zeitschr. Arbeitsrecht I, Heft 2, Stuttgart 1914.

[2]) Vgl. Potthoff, Die deutsche Privatbeamtenschaft in Archiv f. Sozialwissenschaft u. Sozialpolitik XXXII, S. 130. Tübingen 1911.

5. Bühnen- und Orchesterangestellte (Schauspieler, Chor- und Ballettpersonal, Musiker);

6. kleinere Gruppen, wie Apotheker, Zahntechniker, Privatlehrer, Hausangestellte.

2. Die Organisation dieser Gruppen[3]) spiegelt deutlich die Veränderungen, die sich im letzten Jahrzehnte vor dem Kriege und seit dessen Ausbruche in der sozialen Lage und in den Anschauungen der Angestellten vollzogen haben. Die älteren Verbände (namentlich der Handlungsgehilfen seit 1858, der Werkmeister und Techniker seit 1884) sind als paritätische entstanden, die auch Arbeitgeber umschlossen und hauptsächlich Ziele verfolgten, die wie Unterstützungs-, Kranken-, Sterbe-, Witwenkassen, Stellenvermittlung, Bildungswesen dem Interesse beider Parteien entsprachen. Seit den neunziger Jahren begann die Gründung reiner Angestelltenvereine, ihr Kampf gegen die paritätischen und deren Umbildung, die so gut wie vollständig durchgeführt ist. Innerhalb der Arbeitnehmervertretung machte sich dann ein doppelter Gegensatz fühlbar, der zu lebhaften Meinungskämpfen und Zusammenschlüssen nach Richtungen führte: einerseits die Frage Harmonieverein oder Gewerkschaft mit der praktischen Bedeutung, ob bessere Erfolge zu erzielen seien durch sachliches Verhandeln mit den Unternehmern, bei denen Verständnis und guter Wille vorausgesetzt wurde, oder durch wirtschaftlichen Kampf nach Art der Arbeiter; anderseits die Frage, ob die Angestellten einen reinen Arbeitnehmerstandpunkt vertreten, sich möglichst eng an die Arbeiterbewegung anschließen oder ob sie als Sondergruppe Standespolitik treiben, eigenes Recht erstreben und möglichste Selbständigkeit neben Gleichberechtigung mit den Arbeitern behaupten sollen.

Auch hier ist naturgemäß die Bewegung vom friedfertigen Standesvereine zur kampfesfrohen Gewerkschaft gegangen. Schon der Name der „Privatbeamten“, die sich als Hauptteil eines neuen Mittelstandes fühlten, zeigt deutlich den Abstand vom Klassenkampfe der Arbeiter. Was man erstrebte, war eine Annäherung an die gesicherte Lebensstellung der öffentlichen Beamten. Und die jungen „Gewerkschaften“ (namentlich der Techniker und Bankbeamten) gerieten in den gleichen Widerspruch wie die Staatsarbeiter, wenn sie diese aufrechterhaltenen Strebungen verbinden wollten mit Kampfmitteln, die einen freien, jederzeit löslichen Arbeitsvertrag voraussetzen[4]). Namentlich um die Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit des Streikes ist erbittert gefochten worden — in der Theorie; denn die praktischen Versuche waren selten und erfolglos, bis die Revolution auch hier ein wahres Streikfieber entfesselte. Aber mit ihm und seinen Erfolgen ist die Frage der besten Kampfmittel durchaus noch nicht erledigt. Die Streiks der letzten Zeit sind fast durchgehends unter Vertragsbruch ins Leben getreten; ohne Einhaltung der bedungenen oder gesetzlich festgelegten Kündigungsfristen (also nicht als vorübergehende Beendigung des Arbeitsvertrages, sondern als Verweigerung der übernommenen Vertragspflichten); teilweise auch unter Bruch eines Tarifvertrages und der mit ihm verbundenen Friedenspflicht. Die Angestellten werden sehr bald einsehen müssen, daß auch die neue Verfassung kein Recht auf Rechtsbruch gibt und daß der Wunsch, die Arbeitsniederlegung als Hauptwaffe im Wirtschaftskampfe zu benutzen, unweigerlich zu einer Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses und des Angestelltenrechtes führen muß[5]). Dabei ist zu beachten, daß die letzten Jahre vor dem Kriege auch in der Arbeiterschaft eine starke Abwendung von der Streikneigung gebracht hatten. Man pflegte den Tarifvertrag und forderte vom Arbeitsrechte Sicherungen, die zugleich auch eine Bindung des Arbeiters einschlossen. Diese Tendenz wird wieder aufleben, wenn die Wogen der Gegenwart sich etwas geglättet haben; sie wird auf die Angestelltenbewegung einwirken.

Gegenwärtig ist in dieser die Stellung zur Arbeiterbewegung der Angelpunkt, um den sich die Scheidung der Richtungen dreht. Bis zum Kriege hatte das Streben nach Aufgehen der Angestelltenschaft in der allgemeinen Arbeitnehmerbewegung nicht die Oberhand gewonnen (wie namentlich das Versicherungsgesetz von 1911 zeigt); und der Versuch einer Organisation namentlich der kaufmännischen Angestellten im Rahmen der Arbeitergewerkschaften war wiederholt

---

[3]) Jährliche Statistiken über Mitglieder, Vermögen usw. der Verbände im Reichsarbeitsblatt, in Sonderheften dazu und im Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich.

[4]) Vgl. Potthoff, Programm und Taktik in der Angestelltenbewegung, in Heft 13 der Hilfe, Berlin 1913.

[5]) Vgl. Rechtsfragen des Streikes in Heft 3/4 des Arbeitsrechtes, Stuttgart 1919.

gescheitert. Der Verein der deutschen Kaufleute löste seine Verbindung mit den H. D. Gewerkvereinen; der an die Generalkommission der freien Gewerkschaften angeschlossene Zentralverband der Handlungsgehilfen fristete ein kümmerliches Dasein. Aber gerade dieser hat seit der Revolution einen Zulauf erfahren, der ihn zum größten Verbande (über 400 000 Mitglieder) machte und ihm starken Einfluß gab. Auch die radikalen Gewerkschaften, die zwar eine Sonderorganisation der Angestellten, aber ihr engstes Zusammenwirken mit den Arbeitern und den Verzicht auf besondere Standespolitik wollen, haben neuerdings starkes Wachstum erfahren. Trotzdem sind beide nicht in der Lage, eine Sondergesetzgebung für den neuen Mittelstand zu hindern (wie sich namentlich beim Betriebsrätegesetz gezeigt hat)[6].

3. Im letzten Jahre vor dem Kriege gab es über 70 Angestellten**verbände** (abgesehen von kleinen oder örtlichen Fachvereinen) mit etwa 750 000 Mitgliedern. Davon entfielen auf kaufmännische Vereine 22 mit 530 000 Mitgliedern; auf Technikervereine 21 mit 130 000 Mitgliedern, Bureaubeamte 10 mit 26 000 Mitgliedern, landwirtschaftliche Beamte 5 mit 20 000 Mitgliedern und 14 verschiedene Verbände mit 75 000 Mitgliedern (darunter 6 Vereine von Bühnen- und Orchestermitgliedern mit 35 000 Mitgliedern). Der Krieg brachte mit der allmählichen Einziehung von 40% der Mitglieder, mit starkem Verluste an Beiträgen und hohen Aufwendungen für Unterstützungen[7]) auch erheblichen Rückgang des Mitgliederstandes, der sich nach Ende des Krieges aber rasch ausglich und seitdem in ein starkes Wachsen aller Verbandsgruppen umschlug.

Bis 1900 gingen die einzelnen Berufsgruppen völlig selbständig vor, ohne Fühlung miteinander. Erst die Pensionsbewegung brachte sie einander näher. Damals entwickelte ich den Plan eines Zusammenschlusses aller Gruppen für die gemeinsamen Ziele in einem Kartell der Berufsvereine[8]), anknüpfend an den Hauptausschuß für die Pensionsversicherung, der als begrenzter Zweckverband die Mehrheit der organisierten Angestellten umfaßte. Aber gerade in der Pensionsfrage (Sonderkasse oder allgemeine Invalidenversicherung?) klärte sich der Gegensatz zwischen „gewerkschaftlicher" und „mittelständischer" Richtung und führte zur Bildung einer Gegengruppe. Aus ihr entstand die Arbeitsgemeinschaft für das einheitliche Angestelltenrecht, die sich später in Arbeitsgemeinschaft freier Angestelltenverbände (AFA) umbenannte; während der Hauptausschuß nach Erledigung des Versicherungsgesetzes seine Bedeutung verlor; er lehnte neue Aufgaben, namentlich die Behandlung des Arbeitsrechtes ab, weil in ihm noch nicht einmal eine Verständigung der Handlungsgehilfen mit den anderen Angestellten über Rechtseinheit zu erzielen war. Die nächsten Jahre sahen dann beruflichen Zusammenschluß in einem Sozialen Ausschuß von Vereinen technischer Angestellten 1905 und verschiedene Versuche zur Überbrückung des wilden Wettbewerbes zwischen den großen Handlungsgehilfen-Verbänden. Krieg und Revolution brachten dann eine lebhafte Bewegung, die noch nicht abgeschlossen ist und bisher folgende Hauptzüge aufweist:

Der Zug der Zeit zur Konzentration hat eine Reihe von Verschmelzungen, namentlich den Anschluß von Fachgruppen an allgemeine **Berufsvereine**, gezeitigt. Infolgedessen haben die Berufsvereine besondere Fachgruppen gebildet. Vom Leipziger Handlungsgehilfenverbande ist die Grundlage des Berufsvereins durchbrochen zugunsten des **Industrieverbandes**, der alle Angestellten (namentlich kaufmännische und technische) in Gewerbe, Industrie und Handel umfassen will; auch Zentralverband und Kaufmännischer Verband für weibliche Angestellte haben ihr Feld von kaufmännischen auf Bureauangestellte erweitert. Die Verbände haben sich zu mehreren Gruppen zusammengeschlossen und auch organische Verbindung mit den Nachbargruppen der Arbeiter und Beamten gesucht. Im Sommer 1920 bestanden folgende drei Hauptgruppen:

1. **Gewerkschaftsbund der Angestellten** (G. d. A.), umfassend den Verband deutscher Handlungsgehilfen, Leipzig, Kaufmännischer Verein von 1858, Hamburg, Verein der deutschen Kaufleute, Berlin, Deutscher Angestelltenbund, Magdeburg. Er steht auf liberal-demokratischer Grundlage und ist mit dem Verbande der deutschen Gewerkvereine (H. D.) zum Gewerkschaftsringe deutscher Arbeiter- und Angestelltenverbände vereint.

---

[6]) Vgl. **Potthoff**, Betriebsräte und Angestelltenräte in Nr. 5 der Werkmeister-Zeitung, 37. Jahrg., Düsseldorf 1920, und Heft 4 des Leitenden Angestellten, 2. Jahrg., Berlin 1920.

[7]) Vgl. **Aufhäuser** a. a. O. S. 17ff.

[8]) Vgl. **Potthoff**, Die Organisation der Privatangestellten, Berlin 1903.

2. Gesamtverband deutscher Angestellten-Gewerkschaften, umfassend den deutschnationalen Handlungsgehilfenverband, Hamburg, Verband der weiblichen Handels- und Bureauangestellten, Deutschen Bankbeamtenverein, Reichsverband deutscher Gutsbeamten und einige Neugründungen. Er ist vereinigt mit dem Gesamtverbande der christlichen Arbeitergewerkschaften und dem Gesamtverbande deutscher Beamten- und Staatsangestelltengewerkschaften zum deutschen Gewerkschaftsbunde und steht politisch auf christlich-nationalem Standpunkte.

3. Arbeitsgemeinschaft freier Angestelltenverbände (AFA), umfassend den Deutschen Werkmeisterverband, Bund der technischen Angestellten und Beamten, Zentralverband der Angestellten, Allgemeinen Verband deutscher Bankbeamten, Allgemeinen deutschen Musikerverband, Deutschen Chorsänger- und Ballettverband, Genossenschaft deutscher Bühnenangehöriger, Internationale Artistenloge und 6 kleinere Fachverbände. Sie wird (nur zum Teile mit Recht) als sozialdemokratische Richtung bezeichnet, unterhält enge Beziehungen zum Allgemeinen deutschen Gewerkschaftsbunde (der früheren Generalkommission der Freien Gewerkschaften) und hat mit diesem und dem Deutschen Beamtenbunde bei der Bekämpfung des Kapp-Lüttwitz-Putsches zusammengewirkt[9]).

4. Die Vorgänge vom März 1920 sind von großer Bedeutung, denn sie stellten die Verbände vor die Frage einer unmittelbaren politischen Wirksamkeit, damit aber auch vor die Gefahr einer parteipolitischen Spaltung der Gewerkschaftsbewegung. Bisher haben die Vereine sich ängstlich vor der Beschäftigung mit rein politischen Fragen gehütet, strengste politische Neutralität behauptet und die politische Erziehung ihrer Mitglieder dahin aufgefaßt, daß jeder nach seiner Überzeugung in einer Partei für die Berufsinteressen wirken soll. Dadurch ist im großen und ganzen eine parteipolitische Orientierung, wie sie die Arbeiterbewegung zu ihrem und der Allgemeinheit Nachteile von Anfang an gespalten hat, vermieden worden. Aber gerade die jüngsten Vorgänge deuten auf stärkere Betonung des Politischen und damit Trennung der Angestelltengruppen nicht nur nach sozialwirtschaftlichen Gegensätzen.

Die starke Radikalisierung der Angestelltenschaft in gewerkschaftlicher und politischer Hinsicht ist die Folge nicht erst der Revolution, sondern der Kriegserfahrungen. Die ungünstige wirtschaftliche Lage (namentlich der Handlungsgehilfen und Bureauangestellten) erfuhr durch den Krieg eine wesentliche Verschlechterung durch umfangreiche Kündigungen, dann Herabsetzungen des Gehaltes, später geringe Aufbesserungen und Teuerungszulagen, die in keinem Verhältnisse zur wachsenden Teuerung standen. Tausende gerieten in Not. Sie fühlten sich zurückgesetzt hinter den Arbeitern, deren Verdienst viel leichter und stärker stieg, deren Organisationen von den Unternehmern anerkannt werden mußten, während die der Angestellten unterdrückt wurden. Dazu kamen die Verschiebungen der Kriegswirtschaft, die viel stärker als bisher die Angestellten in Großbetrieben konzentrierten, kam der innige Verkehr mit Arbeitern im Heeresdienste, kam schließlich die Tatsache, daß der große Zuwachs einzelner Verbände seit dem November 1918 hauptsächlich aus jungen Leuten, Frauen, bisher nicht Organisierten oder auch „Gelben“ besteht[10]).

5. Nach den Ergebnissen der Angestelltenversicherung im ersten Jahre 1913 betrug das Durchschnittseinkommen der männlichen Versicherten kaum 1900, das der weiblichen kaum 1000 M. jährlich. Einzelne große Berufsgruppen bleiben noch unter diesem Durchschnitte[11]). Bis zum Kriege hat die Lohnpolitik der Handlungsgehilfen sich darauf beschränkt, Stellungen unter einem sehr bescheidenen Mindesteinkommen nicht zu vermitteln. Die Versuche der Techniker mit stärkeren Mitteln haben kaum Erfolg gehabt. Wie gegen die Möglichkeit des Streikes, wandten sich die meisten Verbände auch gegen die des Tarifvertrages oder Normaldienstvertrages, weil das Einkommen der einzelnen zu verschieden, der verschiedenen Leistung angepaßt sei und im Interesse des Vorwärtskommens bleiben müsse. Auch hier hat das letzte Jahr scheinbar den Gegenbeweis

---

[9]) Bis zur Drucklegung im Februar 1921 hat sich an der Gruppierung nichts wesentliches geändert, als ihre straffere Konzentrierung: Der G.D.A. hat sich zu einer Einheitsgewerkschaft verschmolzen, die Afa sich in einen Allgemeinen freien Angestelltenbund gewandelt.

[10]) Vgl. Schneider a. a. O. S. 6.

[11]) Vgl. Krüger a. a. O.; Günther a. a. O. S. 73—150; Die wirtschaftliche Lage der deutschen Handlungsgehilfen, Hamburg 1910.

geliefert. Es sind nicht nur durch Kampf und Verhandlung ganz wesentliche Gehaltssteigerungen durchgesetzt, sondern auch umfassende Tarifverträge in den verschiedensten Industrien, im Handel, Bank- und Versicherungsgewerbe, für Angestellte von Behörden, Versicherungsträgern, für Bühnen- und Orchestermitglieder usw. abgeschlossen worden, die, teilweise unter eingehender Sonderung, Anfangsgehalt und Steigerung, Teuerungs- und Familienzulagen und andere Bedingungen des Dienstverhältnisses festgelegt haben. Daß die allgemeine Sicherung von Mindestbedingungen für die Durchschnittsangestellten möglich und künftig notwendig sein wird, kann kaum bezweifelt werden. Das Streben der Leistungsfähigen wird stets darüber hinausgehen; die neuen Sonderorganisationen der leitenden Angestellten (oder Oberbeamten) haben sich scharf gegen die tarifliche Nivellierung erklärt. Wie diese beiden Strebungen sich auseinandersetzen und wie hoch die tariflichen Gehälter sich künftig stellen werden, läßt sich schwer voraussagen. Nicht zu übersehen ist, daß unter normalen Verhältnissen das Einkommen der Angestellten schwerer beweglich ist, als das der Arbeiter, während die Angestellten unter der sprunghaften Steigerung der Lebenskosten weit stärker als diese zu leiden haben. Sie haben daher (mit den öffentlichen Beamten) ein besonderes Interesse an Senkung und Stetigung der Preise, und solange diese nicht erreicht wird, an Sicherung der Kaufkraft ihres Gehaltes durch Übertragung der Preisschwankungen auf den Arbeitgeber; nicht durch regelmäßige Anpassung der Gehälter an die Lebenskosten, die nur die Preise noch stärker steigern würde, sondern durch eine Art von Naturalentlohnung[12]).

6. Besondere Bedeutung hat für die nächste Zukunft die Frauenfrage[13]). Namentlich in Handel und Bureaudienst sind während des Krieges Hunderttausende von weiblichen Arbeitskräften eingedrungen[14]), die nun vielfach den Männern Brot und Tätigkeit sperren. Unter dem Zwange der Verhältnisse haben fast alle Verbände (Ausnahme D. H. V.) ihren früheren grundsätzlichen Widerstand gegen die Frauenarbeit aufgegeben, den weiblichen Angestellten das Tor der Gewerkschaft geöffnet. Durch Erziehung zur Berufssolidarität und die Forderung gleicher Entlohnung bei gleicher Leistung suchen sie nunmehr einem Drucke auf die Gehälter zu wehren. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß bei der notwendigen Umschichtung des deutschen Volkes nach der Niederlage die Handlungsgehilfenschaft zu den Berufen gehört, die auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein werden, auch nur annähernd ihr früheres Personal volkswirtschaftlich nützlich zu beschäftigen und zu ernähren; daß dagegen in Haushalt und Landwirtschaft zahlreiche weibliche Arbeitskräfte neu benötigt werden, weil hier die Arbeitsgelegenheit und Produktionsnotwendigkeit gegen früher stark gewachsen ist.

7. Das Dienstrecht der Privatangestellten ist ein Teil des Arbeitsrechtes. Soweit es sich vom Arbeiterrechte im Charakter unterscheidet, ist dies auf zwei Gründe zurückzuführen: Die soziale Gesetzgebung ist nicht grundsätzlich, aus der Erkenntnis ihrer Notwendigkeit heraus in Angriff genommen, sondern unter dem Drucke bestimmter Einzelerscheinungen, großer Notlage, Organisation von Massen usw. Die neue Zeit mit ihren Schäden zeigte sich zunächst in der industriellen Arbeiterschaft. Daher haben die meisten gesetzlichen Eingriffe in die Vertragsfreiheit beim Dienstrechte der gewerblichen Arbeiter den Anfang genommen. Manche Maßnahmen, wie soziale Versicherung, Arbeitsgerichte, sind zunächst für die Arbeiter durchgeführt und dann allmählich auf Teile der Angestellten übertragen worden. Ein Teil der Maßnahmen aber ist noch nicht übertragen. Soweit für Angestellte besondere Bestimmungen eingeführt wurden, die für Arbeiter noch nicht galten und nicht Geltung gewannen, handelt es sich hauptsächlich um Maßnahmen zur Sicherung der Stellung und des Einkommens daraus. Während die Arbeiter für den organisierten gewerkschaftlichen Kampf sich möglichst große Freiheit des Dienstverhältnisses bewahrten (Ausschluß der Kündigungsfristen), ging das Streben der Angestellten auf eine Lebensstellung, auf lange Kündigungsfristen, Fortzahlung des Gehalts bei Dienstbehinderung usw. Neuerdings hat sich die Auffassung in den Berufsvereinen der Angestellten gewandelt, gewerkschaftliche Kampfmittel

---

[12]) Vgl. Potthoff, Lohnfragen, in Zeitschr. Arbeitsrecht VII, Heft 4, Stuttgart 1920.

[13]) Die weiblichen Angestellten (b-Personen der Statistik) in Handel und Industrie stiegen von 1882 bis 1907 von 11 000 auf 160 000, die Verkäuferinnen 1895—1907 von 119 000 auf 174 000.

[14]) Schneider, a. a. O. S. 16, schätzt die Vermehrung in Handel und Industrie seit 1907 von 287 000 auf 800 000.

werden angewandt; aber auf die Gesetzgebung hat das noch keine Wirkung gehabt. Auch das Angestelltenrecht zeigt ein sehr buntes Bild mit den Hauptgruppen: 1. Kaufmännische Angestellte in gewerblichen Betrieben (maßgebend: HGB., GO., ergänzend BGB.). 2. Technische Angestellte in gewerblichen Betrieben (GO., BGB.) einschließlich der Angestellten in Binnenschiffahrt und Flößerei. Auch die landesrechtlichen Vorschriften für Bergbeamte stimmen ziemlich mit der Gewerbeordnung überein. 3. Angestellte in der Seeschiffahrt (Seemannsordnung, BGB.). 4. Alle übrigen, für die das BGB. allein maßgebend ist, soweit nicht landesrechtliche Bestimmungen für Verkehrsgewerbe und Landwirtschaft eingreifen. Auch die neuen Verordnungen über Regelung der Arbeitszeit, Sonntagsruhe u. dgl. behandeln nicht alle Gruppen gleichmäßig. Nur das Betriebsrätegesetz und die Verordnung über Einstellung und Entlassung können als allgemeines Angestelltenrecht bezeichnet werden.

Im Anschlusse an die Pensionsbewegung haben auf meine Anregung die Angestellten die Forderung nach einheitlichem Angestelltenrechte erhoben. Die Bewegung hat ziemliche Bedeutung gewonnen, aber bis zum Kriege noch keine praktischen Ergebnisse erzielt[15]). Jetzt ist sie abgelöst durch den Artikel 157 der Reichsverfassung, der ein einheitliches Arbeitsrecht verheißt. Seine Verwirklichung ist in Angriff genommen. Es wird zweifellos zu einer Dreigliederung kommen, indem auf einen allgemeinen Teil sich ein Angestelltenrecht mit einzelnen Sonderbestimmungen für Sonderberufe aufbaut. Dabei werden die Grundlagen des gegenwärtigen Dienstverhältnisses (Privateigentum an den Produktionsmitteln, auch am wichtigsten Lebensbedarf, und kündbarer Dienstvertrag) aufrechterhalten werden, das neue Recht sich also nicht grundsätzlich vom bisherigen unterscheiden und deshalb nicht von allzu langer Dauer sein.

8. In der sozialen Versicherung umfaßt nur das Angestelltengesetz von 1911 die Gesamtheit der Angestellten; Invaliden- und Krankenversicherung schließen die höhere, geistige, wissenschaftliche und künstlerische Tätigkeit aus; und die Unfallversicherung erstreckt sich nur auf einzelne Gruppen. Außerdem fielen zahlreiche Angestellte wegen der Gehaltsgrenzen aus der Versicherungspflicht, teilweise auch aus der Berechtigung zu freiwilliger Versicherung heraus. Das ändert sich durch die neue, starke Heraufsetzung dieser (an sich verkehrten) Grenzen. Auch der Versicherung gegenüber spielt der Gegensatz von Mittelstand und Arbeitnehmer eine Rolle. Die Mehrheit der organisierten Angestellten hält an dem Verlangen nach der besonderen Pensionsversicherung, nach Ersatzkassen in der Krankenversicherung fest, sträubt sich auch hier gegen das Untertauchen in der Masse der Arbeiter.

9. „Den Angestellten, insbesondere den technischen und kaufmännischen Beamten, ist im gewissen Sinne die Führung der deutschen Arbeiter anvertraut, und von ihrer Mitarbeit hängt vermöge ihrer Vorbildung und ihrer Fähigkeit der Erfolg der produktiven Tätigkeit des deutschen Volkes, die gesamte deutsche Volkswirtschaft wesentlich ab.“ Mit diesen Worten kennzeichnet die amtliche Begründung zum Versicherungsgesetze für Angestellte die hohe Bedeutung und Aufgabe des neuen Mittelstandes. Sie liegt in der Mittelstellung zwischen der Betriebsleitung und der arbeitenden Masse und muß vom Felde der Wirtschaft auf das der Politik und allgemeinen Kultur hinüberwirken.

Die deutsche Volkswirtschaft ist auf sparsame und rationelle Höchstleistung angewiesen, wenn sie nicht unter den Folgen von Versailles zusammenbrechen soll. Es müssen daher alle Arbeitsfähigen an dem Platze und in der Weise beschäftigt werden, wo und wie ihre Arbeit höchsten Ertrag bringt. Das bedeutet eine wesentliche Verminderung bei den Handlungsgehilfen; denn Großhandel (Aus- und Einfuhr) wie Einzelhandel (Verkäufer) werden sich einschränken, und der sinnlose Wettbewerb (Reisende) muß aufhören. Auch die Angestellten im öffentlichen Dienste werden mit dem Abbau der Kriegswirtschaft sich stark vermindern. In der Industrie wird man die Zahl der teuer gewordenen Verwaltungs- und Aufsichtsbeamten niedrig zu halten trachten; doch liegt hier auch ein Grund zu ihrem Wachsen in der Notwendigkeit rationeller, wissenschaftlicher Betriebsführung (Taylorismus). Die Bedeutung des leitenden und aufsichtführenden Personals wächst mit der

[15]) Vgl. Potthoff, Probleme des Arbeitsrechtes S. 88, Heft 27/28 der Schriften der Ges. f. soziale Reform; 30. und 31. Deutscher Juristentag; Schriften der rheinischen Arbeitszentrale für die Privatangestellten, Heft 6—10; **Zeitschr. Arbeitsrecht I, Heft 1, VI, Heft 3/4, Stuttgart 1914 und 1919.**

Durchführung der Demokratie in den Betrieben und der Sozialisierung. Schon das Betriebsrätegesetz wird das zeigen. Die Aufsichtsbefugnisse können von den meisten Betriebsräten noch auf längere Zeit nur wahrgenommen werden, wenn erfahrene Betriebsbeamte mitwirken, denen Buchführung und Kalkulation, Bilanz und Gewinnrechnung nicht ein Buch mit sieben Siegeln sind, die auch im Aufsichtsrate nicht nur Redensarten zu machen und Forderungen der Arbeitnehmer zu vertreten, sondern auf Grund genauer Kenntnis des Betriebs und der allgemeinen Wirtschaftslage auch das Unternehmen zu beraten wissen.

Die Erfüllung solcher Aufgaben setzt eine gesicherte rechtliche und wirtschaftliche Lage der Angestellten voraus. Die früheren Beschränkungen der Koalitionsfreiheit sind gefallen, und das neue Recht wird die „Herrschaft" der Arbeitgeber durch Betriebskonstitution eindämmen. Die Einkommen sind zurzeit hoch, aber nicht im Verhältnisse zu den Kosten der Lebenshaltung. Lederer hat mit Recht darauf aufmerksam gemacht, von welcher Bedeutung der Konsum der Angestellten für die Industrie ist, weil der einzelne doppelt soviel für gewerbliche Erzeugnisse ausgibt als der Durchschnittsarbeiter [16]). Bisher haben die Angestellten wie die Arbeiter und Beamten Wirtschaftspolitik fast ausschließlich vom Produzentenstandpunkte aus getrieben. Die Verhältnisse werden sie nötigen, der Konsumentenpolitik mehr Aufmerksamkeit zuzuwenden[17]). Sie können hier einen weitgehenden Einfluß auf die Wirtschaftsentwicklung üben.

Die Angestellten bedürfen aber auch eines Vertrauens der Arbeiter, wenn sie deren Führer werden sollen. Hier liegt eine der großen Fragen der Zukunft, die noch nicht beantwortet werden kann. Noch ist die mittelständische Tendenz in der Angestelltenschaft überwiegend; noch steht die organisierte Arbeiterschaft dem Stehkragenproletariat im allgemeinen wie den Betriebsbeamten im besonderen mißtrauisch gegenüber. Eine geschlossene Front aller Arbeitnehmer gegen Betriebsleitung und Kapital ist nicht vorhanden, auch für die nächste Zukunft noch nicht zu erwarten.

Deswegen wird mit der gesamten Staats- und Wirtschaftsordnung auch die Stellung der Angestellten noch auf längere Dauer ungewiß bleiben. Das in der neuen Reichsverfassung aufrechterhaltene „Dienstverhältnis" der Bürger untereinander auf Grund privatrechtlichen Lohnvertrages ist sicher nicht das Ende der neuen Entwicklung, die unter den Schauern des Weltkrieges begann. Die Bewegung wird nicht zur Ruhe kommen, bis in irgendeiner Form die arbeitenden Menschen wieder Herren des Arbeitsprozesses und des Arbeitsergebnisses geworden sind[18]); bis auch der Staat nichts als die Organisation der Bürger zur Förderung ihrer aller Wohlfahrt geworden ist. Ob die Angestelltenschaft in dem Ringen um diese beiden, eng verknüpften Ziele zusammenhalten oder in eine Ober- und Unterschicht auseinanderbrechen wird, von denen die eine mit dem Unternehmertum für Individualismus, Privateigentum und Handelsfreiheit, die andere mit der Masse der Handarbeiter für Sozialismus kämpft; ob sie ihre große Rolle als Vermittler[19]) zwischen Betriebsleiter und Masse erfüllen und die Versöhnung der Gegensätze bringen wird, hängt nicht zum wenigsten auch von dem Verhalten der anderen Volksschichten ab.

---

[16]) Lederer a. a. O. S. 100. Dazu Potthoff, Privatbeamte, im Plutus X, Heft 30, Berlin 1913.

[17]) Vgl. Potthoff, Umbildung in Haus und Geschäft, Stuttgart 1915, S. 22.

[18]) Vgl. Potthoff, Die künftige Arbeitsverfassung, in Arbeitsrecht VI, Heft 3/4.

[19]) Vgl. Potthoff, Die Vertretung der Angestellten in Arbeitskammern, Heft 19 der Schriften d. Ges. f. soziale Reform, Jena 1905; derselbe, Die staatliche Organisierung der Arbeiter, Angestellten und Beamten, München 1919; Kulemann, Der Gewerkschaftsgedanke unter den Angestellten und Beamten, im Jahrb. f. d. soziale Bewegung der Industriebeamten, Berlin 1910, Heft 1.

e) Die Angestelltenversicherung.

Von Dr. iur. **Fritz Stier-Somlo,**
ord. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität Köln a. Rh.

Literatur:

Systematische Darstellungen: Stier-Somlo, Studien zum sozialen Recht 1912; Kaskel-Sitzler, Grundriß des sozialen Versicherungsrechts 1912; Kommentare und Handausgaben von Bernstein-Kupferberg; Bruck; Brunn; Cuno; Düttmann-Appelius-Seelmann; Habermann; Hagen; Hoch; Krull; Lippmann 1920; Manes-Königsberger; Meinel; Mentzel-Schulz-Sitzler; Potthoff; Stier-Somlo, alle 1912/13.

1. Es muß erst einer späteren Zeit vorbehalten bleiben, die großen gesellschaftlichen Verschiebungen, die sich infolge der industriellen Tätigkeit in Deutschland seit einigen Jahrzehnten vollziehen, in ihrer ganzen Wesenheit, in ihren Ursprüngen, Tendenzen und in ihrem Wert zu erkennen. Dann wird man erst auch volle Klarheit haben über die eigenartige Erscheinung eines sich zwischen den Stand der Unternehmer und der Arbeiter einschiebenden mittleren Standes, den man schon gewohnt ist, den der Privatbeamten zu nennen. Jedenfalls sehr bemerkenswert wird es bleiben, daß die durch nicht immer einheitlich vorgehende Organisationsarbeit geförderte und gestärkte Gruppe dieser sogen. Privatbeamten es vermocht hat, in kürzester Zeit die Gesetzgebung in Bewegung zu setzen, um eine ihrer Besonderheiten entsprechende Versicherung ins Leben zu rufen. Der Streit über die Notwendigkeit dieses Gesetzgebungswerkes, wie es sich nunmehr in dem Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911 darstellt, ist allmählich verstummt. Deshalb und weil eine Beseitigung dieser besonderen Versicherungsart auf absehbare Zeit gänzlich ausgeschlossen ist, mag hier von der Erörterung darüber abgesehen werden, ob es nicht möglich gewesen wäre, durch Erweiterung der Invalidenversicherung den besonderen Wünschen des Privatbeamtenstandes zu entsprechen, und ob es nicht ein unbegründetes Standesvorurteil war, wenn die Privatbeamten es ablehnten, in die eigentliche Arbeiterversicherung mit einbezogen zu werden. Jedenfalls wird man aber doch beklagen können, daß ein neuer umständlicher Apparat von Behörden und Beamten geschaffen worden ist, während eine Angliederung an die sonstige Sozialversicherung, insbesondere auch an die Einrichtung des Reichsversicherungsamtes möglich gewesen wäre. Doch mag es bei diesem rechtspolitischen Bedenken hier sein Bewenden haben und die Aufmerksamkeit sich lediglich der rechtlichen Form zuwenden.

2. Die Versicherungspflicht beginnt nach Vollendung des 16. Lebensjahres für alle Angestellten, die gegen Entgelt beschäftigt sind, wenn ihr Jahresarbeitsverdienst 15 000 Mark (nach dem Gesetz vom 31. Mai 1920, RGBl. S. 1144, früher 5000 Mark) nicht übersteigt. Sie müssen mindestens noch die Hälfte der normalen Erwerbsfähigkeit besitzen und dürfen das 60. Lebensjahr beim Eintritt in die versicherungspflichtige Beschäftigung noch nicht überschritten haben. Die versicherungspflichtige Beschäftigung muß ihren Hauptberuf bilden. Auf sonstige Vermögensverhältnisse wird keine Rücksicht genommen. Männer wie Frauen sind einbezogen, wenn sie Angestellte in leitender Stellung, Betriebsbeamte, Werkmeister und Personen in gehobener oder höherer Stellung sind, Bureaubeamte, soweit sie nicht mit niedrigen oder lediglich mechanischen Dienstleistungen beschäftigt werden, Handlungsgehilfen und Gehilfen in Apotheken, Bühnen- und Orchestermitglieder ohne Rücksicht auf den Kunstwert ihrer Leistungen, Lehrer und Erzieher, gewisse Personen des Schiffahrtsberufs. Alle diese Personen können auch schon nach den

Bestimmungen der RVO. der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung unterliegen, so daß hier eine doppelte Versicherung eingreift mit der Maßgabe, daß die Versicherungsgrenze für die letztgenannte Versicherungsart 2000 Mark beträgt. Kraft Gesetzes oder auf ihren Antrag hin können gewisse Gruppen versicherungsfrei bleiben, speziell in staatlichen oder Gemeindebetrieben angestellte Personen, Geistliche öffentlich anerkannter Religionsgesellschaften, Lehrer und Erzieher an öffentlichen Schulen, Beamte des Reichs, der Länder usw., solange sie lediglich für den Beruf ausgebildet werden oder die Anwartschaft auf die Mindestbeträge von Ruhegeld und Hinterbliebenenrente haben. Aus der großen Zahl der sonst noch Versicherungsfreien sollen diejenigen Personen hervorgehoben werden, welche nur gegen freien Unterhalt beschäftigt werden und solche Angestellte, die beim Inkrafttreten des Gesetzes das 55. Lebensjahr bereits vollendet haben, wenn eine abgekürzte Wartezeit nicht gestattet wird. Die bei einer privaten Versicherungsgesellschaft abgeschlossene Versicherung entbindet von der staatlichen Versicherung nur unter gewissen im Gesetz äußerst unklar ausgedrückten Voraussetzungen. Zur freiwilligen Versicherung sind nur die als versicherungspflichtig bezeichneten Personen, wenn sie dauernd oder vorübergehend aus der Versicherungspflicht ausscheiden, mindestens aber 6 Pflichtbeiträge zurückgelegt haben, berechtigt, ferner — lediglich im Jahre 1913 — Angestellte mit einem Jahresarbeitsverdienst von 5000 bis 10 000 Mark und Personen, welche in einem Betriebe höchstens 3 versicherungspflichtige Personen beschäftigen — die letzterwähnten Gruppen jedoch nur dann, wenn sie nachweisen, daß sie seit dem 1. Januar 1909 eine versicherungspflichtige Beschäftigung mit mindestens 30 Kalendermonaten ausgeübt haben.

3. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach den für den Jahresarbeitsverdienst festgesetzten Gehaltsklassen, die mit 550 Mark beginnen und bis 15 000 Mark aufsteigen. Bei nicht feststehenden Bezügen gilt der Betrag des letzten Jahres bezw. das bar gewährte Gehalt, wenn solche nicht feststehende Bezüge vorher noch nicht gezahlt sind. Bis zum vollendeten 25. Lebensjahre kann der Versicherte auch in einer höheren Gehaltsklasse Versicherungsbeiträge entrichten. Er kann dies auch bei einer Verringerung seines Gehalts tun, er muß aber mindestens schon 6 Monatsbeiträge der höheren Gehaltsklasse auf Grund der Versicherungspflicht zurückgelegt haben.

4. Die Beiträge haben bei Versicherungspflicht Arbeitgeber und Versicherte zu gleichen Teilen zu tragen, auch für Krankheitszeiten, wenn während dieser Zeit das Gehalt fortbezahlt wird. Die monatlichen Beiträge stufen sich nach der Gehaltsklasse von 1,60 bis 26 Mark ab. Den Beitrag entrichtet derjenige Arbeitgeber, der den Versicherten im Beitragsmonat beschäftigt. Bei Beschäftigung durch mehrere Arbeitgeber muß jeder 8% des für die Beschäftigung gezahlten Entgelts zahlen. Der Versicherte muß sich bei der Gehaltszahlung die Hälfte der gesetzlichen Beiträge und, wenn die Zahlung zu einer höheren Gehaltsklasse mit dem Arbeitgeber vereinbart ist, auch diesen Mehrbetrag vom Gehalt abziehen lassen. Nur für insgesamt zwei Lohnauszahlungsperioden darf der Arbeitgeber noch die Hälfte des Beitrags dem Versicherten in Abzug bringen. Anrechnungsfähige beitragsfreie Zeiten sind militärische Übungen, nicht selbst verschuldete Krankheits- und Genesungszeiten, die den Versicherten behindern, seine Berufstätigkeit fortzusetzen, ferner Schwangerschaft oder regelmäßig verlaufendes Wochenbett bei Arbeitsunfähigkeit, jedoch nur bis zur Dauer von zwei Monaten, endlich Zeiten des Besuchs einer staatlich anerkannten Lehranstalt zwecks beruflicher Fortbildung.

5. Durch die Versicherung ist die Möglichkeit gegeben, ein fortdauerndes Ruhegeld bei Vollendung des 65. Lebensjahres zu erhalten, auch wenn der Versicherte noch berufsfähig und in Stellung ist. Er erhält ein solches auch, wenn die Erwerbsfähigkeit dauernd über die Hälfte der normalen Arbeitsfähigkeit eines gesunden Versicherten von ähnlicher Ausbildung gesunken ist. Ein sogen. Krankenruhegeld wird gewährt, wenn die Erwerbstätigkeit 26 Wochen ununterbrochen unter die Hälfte gesunken ist. Im Todesfalle von Versicherten wird eine Witwen-, Waisen-, Witwerrente gezahlt: unter gewissen Bedingungen findet eine Rückzahlung der geleisteten Beträge bezw. Gewährung von Leibrenten statt. Zur Verhinderung der Berufsunfähigkeit kann ein Heilverfahren eingeleitet werden, aber auch, um einen Empfänger von Ruhegeld wieder berufsfähig zu machen. Entzieht sich der Versicherte dem angeordneten Heilverfahren, dann verliert er dadurch den Anspruch auf Ruhegeld ganz oder teilweise. Während der Unterbringung in der Heilanstalt haben

die Angehörigen ein Recht auf Hausgeld, falls nicht Lohn oder Gehalt des Versicherten weiter gezahlt wird. Die Rente ist an eine Beitragszeit gebunden, und zwar beträgt sie bei Ruhegeld und Krankengeld für männliche Versicherte 120 Beitragsmonate, für weibliche Versicherte 60 Beitragsmonate, wobei mindestens 60 Beitragsmonate auf Grund der Versicherungspflicht nachgewiesen sein müssen. Andernfalls ist die Wartezeit für weibliche Versicherte 90 Beitragsmonate, für männliche 150. Für die Hinterbliebenenrente werden bis zum 1. Januar 1923 60 Beitragsmonate auf Grund der Versicherungspflicht verlangt, von da ab 120 Beitragsmonate und, wenn nicht mindestens 60 Beitragsmonate auf Grund der Versicherungspflicht nachgewiesen sind, 150. Die Höhe der Jahresrente wird folgendermaßen berechnet: Sie beträgt ein Viertel des Wertes der ersten 120 Monatsbeiträge, die übrigen Beiträge gelangen mit einem Achtel ihres Wertes zur Anrechnung. Bei weiblichen Versicherten, welche nach Ablauf von 60 Beitragsmonaten, aber vor Erlangung von 120 Beitragsmonaten berechtigt werden, beträgt das Ruhegeld den vierten Teil der in den ersten 60 Monaten entrichteten Beiträge. Witwen- oder Witwerrente wird so berechnet: Bis zum 1. Januar 1923 beträgt sie zwei Fünftel von einem Viertel des Wertes der in den ersten 60 Beitragsmonaten entrichteten Beiträge, von da ab zwei Fünftel des Ruhegeldes, das der Ernährer bezogen hat oder ihm zustand. Waisen erhalten je ein Fünftel, Doppelwaisen je ein Drittel des Betrags der Witwenrente.

6. Träger der Versicherung ist eine, sämtliche Versicherte umfassende „Reichsversicherungsanstalt für Angestellte", die ihren Sitz in Berlin hat, eine öffentliche Behörde und rechtsfähig ist. Organe sind das Direktorium, der Verwaltungsrat, die Rentenausschüsse und die Vertrauensmänner. Das Direktorium vertritt die Reichsversicherungsanstalt gerichtlich und außergerichtlich, es hat die Stellung eines gesetzlichen Vertreters und steht unter der Aufsicht des Reichskanzlers. Es setzt sich zusammen aus einem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von beamteten Mitgliedern sowie aus je 2 Vertretern der versicherten Angestellten und ihrer Arbeitgeber (nicht beamtete Mitglieder). Diese letzteren werden vom Verwaltungsrat auf 6 Jahre gewählt. Der Verwaltungsrat hat das Direktorium bei Vorbereitung wichtiger Beschlüsse gutachtlich zu beraten. Ihm ist die Feststellung des Voranschlags und die Abnahme der Rechnungsabschlüsse und Bilanzen übertragen, sowie die Wahl der nichtbeamteten Mitglieder des Direktoriums. Der Verwaltungsrat besteht aus dem Präsidenten des Direktoriums und mindestens je 12 Vertretern der Versicherten und ihrer Arbeitgeber. Diese Vertreter werden von den Vertrauensmännern gewählt, und zwar nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Zu den Aufgaben der Rentenausschüsse gehört die Feststellung und unter Umständen auch die Entziehung der Versicherungsleistungen. Sie sind bei der Beschlußfassung hierüber nicht an die Weisungen der Versicherungsanstalt gebunden. Diese letztere errichtet die Rentenausschüsse nach Bedarf mit Genehmigung des Bundesrats, während den Vorsitzenden der Reichskanzler ernennt. Den Rentenausschüssen werden Beisitzer beigegeben, die je zur Hälfte aus den Versicherten und aus ihren Arbeitgebern entnommen werden; sie sind in den vom Gesetz geregelten wichtigeren Fällen zur Beschlußfassung hinzuzuziehen. Ihre Zahl beträgt mindestens 20, die ebenfalls von den Vertrauensmännern gewählt werden. Zu den Aufgaben dieser letzteren gehört außer der Wahl der Beisitzer für die Rentenausschüsse und für den Verwaltungsrat auch die für die Schiedsgerichte und das Oberschiedsgericht. Der Rentenausschuß kann ihnen bestimmte Obliegenheiten übertragen. Sie sollen auch ohne Auftrag alle ihnen bekannt gewordenen Tatsachen mitteilen, die nach ihrer Ansicht für den Rentenausschuß oder die Reichsversicherungsanstalt wichtig sind. Ihre Zahl beträgt für den Bezirk einer jeden unteren Verwaltungsbehörde mindestens 6, die nach dem Verhältniswahlsystem direkt von den Versicherten und ihren Arbeitgebern gewählt werden, und zwar je zur Hälfte aus den Versicherten und den Arbeitgebern. Die Vertrauensmänner, die Versicherungsvertreter bei den Rentenausschüssen, die Mitglieder des Verwaltungsrats und die nichtbeamteten Mitglieder des Direktoriums verwalten ihr Amt unentgeltlich als Ehrenamt. Für Auslagen, Zeitverlust, entgangenen Arbeitsverdienst erhalten sie Entschädigung nach näherer Vorschrift des Gesetzes. Das gleiche gilt von den Beisitzern der Schiedsgerichte und des Oberschiedsgerichts. Rechtsprechende Behörden in höherer Instanz sind die Schiedsgerichte und das Oberschiedsgericht mit dem Sitz in Berlin. Die Entscheidungen des Oberschiedsgerichts sind endgültig. Ein durch rechtskräftiges Urteil abge-

schlossenes Verfahren kann beim Vorliegen von Gründen wieder aufgehoben werden, die den entsprechenden Bestimmungen der Zivilprozeßordnung nachgebildet sind. Die Kosten des Verfahrens in Sachen der Angestelltenversicherung trägt regelmäßig die Reichsversicherungsanstalt, nur wenn ein Beteiligter durch Mutwillen, Verschleppung oder Irreführung Kosten veranlaßt, können diese ihm ganz oder teilweise auferlegt werden. Zur Rechtshilfe sind alle öffentlichen Behörden verpflichtet. Die Vorschriften über die Fristen entsprechen im allgemeinen denen der Zivilprozeßordnung bzw. des Bürgerlichen Gesetzbuchs, jedoch mit den durch den Zweck gebotenen Vereinfachungen. Zustellungen, die eine Frist in Lauf setzen, können durch eingeschriebenen Brief geschehen. Gebühren- und stempelfrei sind, soweit nicht im Versicherungsgesetz für Angestellte selbst anderes vorgeschrieben, alle Verhandlungen und Urkunden, die bei den nach diesem Gesetze für die Feststellung der Leistungen zuständigen Behörden erforderlich werden, um die Rechtsverhältnisse zwischen der Reichsversicherungsanstalt einerseits und den Arbeitgebern oder Versicherten oder ihren Hinterbliebenen andererseits zu begründen oder abzuwickeln. Das gleiche gilt für die außergerichtlichen Verhandlungen und Urkunden dieser Art, sowie für solche privatschriftlichen Vollmachten und amtlichen Bescheinigungen, welche nach diesem Gesetze zum Ausweis und zu Nachweisungen erforderlich werden. Die gesetzmäßige Durchführung der Vorschriften des Gesetzes wird durch eine Reihe von Strafbestimmungen gesichert.

7. Es sind neben und anstelle der gesetzlichen Angestelltenversicherung folgende Einrichtungen zugelassen: 1. Zuschußkassen, 2. Ersatzkassen, 3. öffentlich-rechtliche Pensionseinrichtungen, 4. Versicherungsverträge mit Lebensversicherungsunternehmungen. Auf diese kann hier nur verwiesen werden.

8. Im Rahmen dieser die äußersten Grundzüge der rechtlichen Ordnung wiedergebenden nüchternen Darstellung ist es nicht möglich, auf die zahllosen Schwierigkeiten in der praktischen Ausführung, auf die Bedenken und Unstimmigkeiten, welche zum Teil mit der allzuschnellen Erledigung des Gesetzes im Reichstage zusammenhängen, einzugehen. Es sei nur darauf verwiesen, daß die RVO. mit zahlreichen Bestimmungen zum Muster gedient hat und insoweit eine weitgehende Übereinstimmung erzielt ist. Die Schwierigkeiten, welche sich auf die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vorhandenen privaten Pensionseinrichtungen bezogen, hat das Gesetz zu überwinden nicht vermocht. Jedenfalls ist seine Regelung unbefriedigend. Auch das Verhältnis zu öffentlich-rechtlichen Pensionskassen und die Angelegenheit der Versicherungsverträge mit Lebensversicherungsunternehmungen hinterläßt einen wenig zufriedenstellenden Eindruck. Was aber unter allen Umständen anerkannt werden muß, ist die zweifellos bestgemeinte Fürsorge für einen Stand, dessen Verdienste für Industrie und kaufmännische Entwicklung Deutschlands nicht bestritten werden können. Bedeutsam ist das Gesetzeswerk auch insofern, als es den Abschluß einer Reihe von gesetzlichen Versuchen macht, die Sozialversicherung nach den rechtlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen der Gegenwart zu kodifizieren. Denn die Arbeitslosenversicherung als eine von Reichs wegen unternommene Fürsorgeform wird, wenn überhaupt durchführbar, das Prinzip der reinen Versicherung verlassen und sich der Staatsfürsorge nähern müssen.

Die zahlreichen, mit den Kriegsverhältnissen zusammenhängenden, auf vorübergehende Zeit gerichteten Bestimmungen sind hier nicht berücksichtigt; andere, denen längere Dauer bestimmt ist, insbesondere die in dem oben erwähnten Gesetz vom 31. Mai 1920 eingeführten beziehen sich auf Einzelregelungen, die in dieser knappen Überschau nicht besonders hervorgehoben werden konnten.

---

47. Abschnitt.

Die freien geistigen und künstlerischen Berufe.

a) Der Schriftsteller.

Von Dr. phil. **Heinz Potthoff**, München.
Referent für Arbeitsrecht im Ministerium für soziale Fürsorge München.

Inhalt:

I. Die geistigen Arbeiter im allgemeinen.

1. „Es sind vorzugsweise geistige und künstlerische Tätigkeiten, welche am frühesten zu Berufen werden[1]).“ Aber die „Sonderstellung“ der „Träger besonderer Gaben“ ist allmählich in das Gegenteil umgeschlagen. Seitdem in der Entwicklung von der Hauswirtschaft über die Kantonswirtschaft zur Volkswirtschaft Arbeitstätigkeiten aller Art zu „beruflicher“ Grundlage von Existenzen geworden, seitdem der Beruf sich in Erwerbsgelegenheit verwandelt hat, sind die geistigen und künstlerischen Berufe zu Stiefkindern geworden. Und heute stehen wir sicher vor einer besonderen Not der Geistigen. Der Hauptgrund dafür liegt in dem Widerspruche zwischen Wesen und Bedürfnis der künstlerischen usw. Tätigkeit einerseits, der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung anderseits. Der Kapitalismus hat alles zur Ware gemacht; auch das geistige Eigentum, mit dem man handeln kann wie mit irgendwelchen stofflichen Gütern. Für den Marktwert, d. h. den Preis der Leistungen, entscheidet nicht der Kulturwert, sondern die Absatzfähigkeit, die Möglichkeit der Veräußerung mit Gewinn. Die Verwertung literarischer, bildender und darstellender Kunstarbeit ist zu einem Geschäfte geworden; die Geschäftsinteressen sind maßgebend, die Verzinsung des im Verlage, Theater u. dgl. angelegten Kapitals ist beherrschender Zweck. Von diesem Zwecke und von der Geschäftstüchtigkeit des Verlegers hängt die Beschäftigung und Bezahlung der Künstler, Schriftsteller usw. weitgehend ab.

2. Wir leben im Zeitalter der Masse. Unsere Kultur kann ein Besonderes nur als soziale entfalten, d. h. als Hebung der Bildung, des Genießens, des Innenlebens der Millionen. Unsere Technik hat die Möglichkeit dazu gegeben. Gedanken und Bilder, Formen und Inhalte können nach einem Originale tausendfach wiederholt werden. Durch Buch und Zeitung wird der Dichter, der Gelehrte und andere Schriftsteller, durch Notendruck und Instrumente aller Art der Musiker, durch Abguß, Photographie, Stich und Druck der bildende Künstler, durch Kino und Phonograph der Schauspieler und Sänger hundertfach über Raum und Zeit getragen. Diese fast unbeschränkte Verwertbarkeit der Leistung vermindert den Bedarf an Originalen. Noch ist die Vervielfältigung unrationell, weil sie wie alles Wirtschaftliche dem chaotischen Durcheinander des Wettbewerbes überlassen ist. Fabriziert, gedruckt und vertrieben wird, was einem Unternehmer Gewinn verheißt. In dem Maße, in dem wir (notgedrungen) zu einer planmäßigen Volks-Wirtschaft[2]) kommen, bei der die Deckung des Bedarfs oberste Richtschnur ist, muß die möglichst umfassende Ausnutzung guter Leistungen durch technische Mittel das Bedarfsverhältnis zwischen „geistigen“ und „gewerblichen“ Arbeitskräften, zwischen dem Kunstwerke und seiner Vervielfältigung verschieben. Es ist technisch und wirtschaftlich zweckmäßig, ist Voraussetzung einer Massenkultur, daß ein gutes Buch einmal in Riesenauflage gedruckt, ein gutes Möbelstück fabrikmäßig hundertfach hergestellt wird.

---

[1]) Bücher, Entstehung der Volkswirtschaft, 4. Aufl., S. 351.
[2]) Vgl. Potthoff, Was heißt Volkswirtschaft? Jena 1919.

3. Ob dabei die richtigen Leistungen vertausendfacht und ihre geistigen Urheber angemessen entlohnt werden, hängt von der künftigen Wirtschaftsordnung wie von dem Verhältnis der geistigen Berufe zu den Kräften ab, mit denen sie um den Anteil am Ertrage der sozialen Arbeit kämpfen müssen. Jedenfalls aber ist diese Entwicklung der starken Zunahme der geistigen Berufe in den letzten Jahrzehnten entgegengesetzt. Schon bisher litten wir an maßloser Überproduktion geistiger Werte, die sich nicht einmal so sehr in der schlechten Wirtschaftslage ihrer Erzeuger als vielmehr noch in der geringen Verwertung zeigt. Auf geistigem Gebiete ist noch viel stärker als auf materiellem der Mangel der Erkenntnis fühlbar, daß der Konsum die Hauptsache, der Zweck aller Produktion ist. Einem Gedanken, Gedichte, Bilde, einer Tonfolge, Darstellung verleiht den wirklichen Wert doch erst der Mensch, der es genießt. Die Hälfte unserer geistigen Arbeit ist im Grunde sozial wertlos, weil sie kein aufnehmendes Publikum findet. Dieses zu schaffen, ist die Kulturaufgabe, die vor uns steht.

4. Wie das Wirtschaftsbedürfnis der geistigen Arbeit unter dem Widerspruche zur Wirtschaftsordnung, so leidet auch die Rechtstellung unter einer Rückständigkeit, die auf dem Ursprunge des heutigen Verkehrs- und Arbeitsrechtes aus römischen Wurzeln beruht. Das römische Recht lehnte Arbeitsverträge über geistige Arbeit grundsätzlich ab. Anwälte, Ärzte u. dgl. leisteten ihre Dienste unentgeltlich und empfingen als Belohnung ein Ehrengeschenk (honorarium); noch heute hält das Reichsgericht die Anschauung aufrecht, daß diese Berufe nicht in erster Linie zu Erwerbszwecken geübt würden. Inzwischen sind sie und andere aber zur Wirtschaftsgrundlage vieler Tausende geworden, die drei verschiedene Rechtsformen zeigt:

a) Ein Teil der geistigen Arbeiter ist gegenwärtig bei Unternehmern dauernd und fest angestellt, so der Schriftleiter einer Zeitung, das Mitglied eines Orchesters, der Schauspieler, der Bühnensänger u. dgl. Wenn auch für diese Angestellten die meisten Schutzbestimmungen des Arbeitsrechtes nicht gelten, so liegt es darin, daß wir noch kein allgemein gültiges Arbeitsrecht, sondern nur Sonderrechte für gewerbliche Arbeiter, für technische Angestellte, für Handlungsgehilfen u. dgl. haben und die geistigen Arbeiter zu keiner der bevorrechtigten Gruppen gehören. Für ihr Dienstverhältnis gelten daher nur die Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuches über den Dienstvertrag und teilweise die Vorschriften über soziale Versicherung.

b) Den sozialen Gegensatz zu diesen Angestellten bilden diejenigen geistigen Arbeiter, die unmittelbar mit dem Publikum verkehren und diesem entweder ihre Arbeitsleistung zur Verfügung stellen (wie der Rechtsanwalt, der Arzt, der beratende Ingenieur) oder ihnen das Erzeugnis ihrer Arbeit verkaufen (wie der Maler sein Bild, der Bildhauer sein Werk). Zwischen beiden steht die Gruppe derjenigen, die dem Publikum das fertige Erzeugnis bieten, bei denen dieses Erzeugnis aber auch geistiger Art ist (wie der vortragende Künstler). Sie sind selbständige Unternehmer. Die Rechtsform für die Verwertung ihrer Arbeitskraft ist häufiger Kaufvertrag und Werkvertrag als Dienstvertrag des BGB. Sie sind dem Handwerker zu vergleichen.

c) Zwischen diesen beiden Grenzfällen liegt die vielleicht zahlreichste Gruppe geistiger Arbeiter, die das Erzeugnis ihrer Arbeit gewerblichen Unternehmern zur Verwertung überlassen, dabei mit bestimmten Unternehmern in dauernde Verbindung treten und sich je nach ihren Leistungen und Verbindungen in mehr oder weniger großer Abhängigkeit befinden. Sie sind sozial dem Heimarbeiter oder dem Hausgewerbetreibenden zu vergleichen, der auch in seiner Wohnung und nicht immer nur für einen, nicht immer für den gleichen Unternehmer tätig ist. Der Schriftsteller etwa, der gegen eine feste Vergütung regelmäßig Beiträge für eine Zeitschrift liefert, oder der einem Verlage das ausschließliche Vervielfältigungsrecht aller seiner Werke (vielleicht auch der künftigen) übertragen hat, befindet sich in einem festen Verhältnis zu dem Unternehmer, das einem Dienstvertrage sehr nahe kommt. Das gleiche gilt etwa von Konzertsängern, die sich einer Agentur für längere Dauer verpflichtet haben; vom bildenden Künstler, der einem Verlage das ausschließliche Vervielfältigungsrecht bestimmter oder aller Werke übertragen hat. Wesentlich geringer ist die Verknüpfung und Abhängigkeit vom Unternehmen, wenn der Schriftsteller für verschiedene Zeitungen arbeitet, seine Bücher bei verschiedenen Verlegern herausgibt u. dgl. Das kann bis zu völliger Unabhängigkeit gehen bei Künstlern und Schriftstellern, die ohne feste Beziehungen einer Reihe von Unternehmern vorübergehend Dienste leisten. Wenn die Gesetzgebung bisher diesem

Verhältnis fast keine Beachtung geschenkt hat, so ist es darauf zurückzuführen, daß eine systematische Durchbildung des Arbeitsrechtes noch fehlt und praktische Bedürfnisse nach Sondergesetzen für geistige Arbeiter sich noch nicht mit genügender Stärke geltend machten. Dies um so weniger, als bisher die einzelnen Gruppen der Schriftsteller, Musiker, bildenden Künstler, Architekten, Bühnenangehörigen usw. gesondert ihre eigenen Wege gingen und nie gemeinschaftliche Forderungen an die Gesetzgebung stellten.

5. Die seelischen Wirkungen der Revolution, die demokratische Grundlage der neuen Verfassung und die drohende Not aus wachsender Teuerung haben die Organisierung der einzelnen Berufe geistiger Arbeiter gefördert, die Arbeitergewerkschaften zum Vorbilde gemacht und auch Anfänge eines Zusammenschlusses der verschiedenen Gruppen gebracht. Nach dem Scheitern eines Reichsverbandes geistiger Arbeiter ist von München aus eine Arbeitsgemeinschaft der freien geistigen Berufe als Kartell der Berufsvereine ins Leben getreten. Ihr Programm erstrebt die Gleichberechtigung, namentlich bei Arbeitsrecht, sozialer Versicherung, Schutz des geistigen Eigentums, Wirtschaftsdemokratie, Arbeitsnachweis, Erwerbslosenfürsorge; ferner angemessene Vergütung der Arbeit durch Berufssolidarität und Vereinbarungen mit Unternehmern. Alle diese Forderungen sind berechtigt und notwendig. An einer befriedigenden Lösung der Frage, einer Verminderung der „Proletarisierung" der Geistigen[3]) ist auch die Gesamtheit stark beteiligt. Denn die zur Selbstregierung berufenen Volksmassen bedürfen ihrer Mitarbeit zur Erziehung und Leitung; ihr Radikalismus ist eine Gefahr unserer Zukunft.

6. Nur darf zweierlei dabei nicht übersehen werden. Lange, hochwertige Ausbildung darf nicht mehr als Kapitalsanlage gelten, die sich durch hohe Entlohnung verzinsen muß, sondern als eine Bevorzugung, die ein Zurückbleiben des Verdienstes hinter dem des Fabrikarbeiters ebenso rechtfertigt wie die angenehmere Art der Tätigkeit. Künstlerische, wissenschaftliche und andere geistige Arbeit darf nicht unter die Herrschaft des Erwerbsinteresses gestellt werden, sonst verliert sie an Kulturwert. Sie braucht es auch nicht, denn sie trägt ihre Entlohnung in sich, sie gibt das, was unserem Volke am meisten fehlt: die Freude an der Berufsarbeit. Sie darf es nicht, denn Deutschland kann sich den bisherigen Luxus der geistigen Überproduktion nicht mehr leisten. Wir sind so verarmt und verschuldet, daß wir unbedingt rationell wirtschaften und die Arbeitskräfte so verteilen müssen, wie die Not es erfordert. Zu der Umschichtung, vor der wir stehen, gehört auch die Überführung zahlloser geistiger Arbeiter in derbste Handarbeit, an der wir Mangel haben, namentlich die Fernhaltung von überflüssigem Nachwuchse. Die schwierige soziale Frage ist, wie wir die rechtliche und wirtschaftliche Lage der geistigen Arbeiter heben und sichern, ohne den Andrang zu diesem Berufe zu vermehren; wie wir die wirklich Leistungsfähigen, die „Berufenen" herausfinden, die neue Kulturwerte zu schaffen vermögen, und wie wir ihnen möglichst gute Bedingungen für ihr Schaffen geben[4]); wir wir schließlich ihre Leistungen zum Gemeingute des Volkes machen, um dessen willen sie geschaffen werden[5]). Diese Frage werden die geistigen Arbeiter und ihre Gewerkschaften nicht lösen, weil es eine Frage des Gesamtvolkes ist, und weil die persönlichen Interessen der meisten Berufsangehörigen der sozialen Lösung widerstreben.

II. Die Schriftsteller im besonderen.

7. Alles im vorigen Abschnitte Ausgeführte gilt von den Schriftstellern in besonderem Maße, denn sie sind wohl die zahlreichste Schicht, in der die Berufsmäßigen noch den Wettbewerb anderer auszuhalten haben, die ihre Feder neben einem Amte, einer wissenschaftlichen oder gewerblichen Tätigkeit führen und auf Verdienst nicht zu sehen brauchen, auch vielfach gar nicht sehen, weil sie soziale Zwecke (Politik, Wohlfahrt, Erziehung u. dgl.) verfolgen oder nur einem künstlerischen oder anderem persönlichen Bedürfnisse genügen. Der Schriftsteller ist angewiesen auf die Mitwirkung eines gewerblichen Unternehmers. Denn nur als Druckwerk kann er regelmäßig seine Leistung verwerten. Verlag und Vertrieb von Druckwerken aber sind seit alters vortrefflich organisiert; und dem Schriftsteller war es bisher nicht möglich, der Macht der Verleger und Buchhändler

---

[3]) Vgl. Rauecker, Die Proletarisierung der geistigen Arbeiter, München 1920.
[4]) Vgl. Cohen, Die geistige Arbeit und ihre Vergeltung, München 1910.
[5]) Vgl. Potthoff, Erziehung zu sozialer Kultur, Bonn 1915.

ein Gegengewicht zu halten. Die Wirtschaftsbedingungen haben sich für Schriftsteller durch Krieg und Frieden besonders ungünstig gestaltet. Schon vorher war die Zahl derjenigen, die allein von ihrer Feder angemessenen Erwerb hatten, recht gering. Die meisten betrieben die Schriftstellerei neben anderer Tätigkeit; oder sie hatten andere Einnahmen; oder sie begnügten sich mit einer äußerst bescheidenen Lebenshaltung. Abgesehen von den Verfassern erfolgreicher Romane und Dramen, besonders fleißigen, glücklichen oder geschäftsgewandten Bücherschreibern und Mitarbeitern an Zeitungen, haben die Dichter sowohl wie die Fachschriftsteller aller Art und die Journalisten stets geringes Einkommen bezogen. Denn sowohl das Entgelt für die einzelne Leistung war niedrig wie auch die Gesamtsumme der verwertbaren Arbeit. Ein Schriftwerk von ganz geringem Umfange kann das Ergebnis langer und schwieriger Beschäftigung mit einem Probleme sein. Der Schriftsteller kann nicht wie der Handarbeiter acht Stunden täglich „produzieren". Deswegen fehlt ein richtiger Vergleichsmaßstab für die wirtschaftliche Wertung der verschiedenen Tätigkeiten. Angebot und Nachfrage beherrschen den Arbeitsmarkt des Schrifttums in doppelter Weise: Gedruckt wird, was lohnenden Absatz verspricht, und honoriert wird so, daß man das Lohnende zur Verwertung erhält. Beides wirkt ungünstig für den Schreiber — wie für die Volkskultur. Denn leichte Unterhaltungslektüre, Schwank und Operette, Schund und Sensation, „Aufklärung" und Interessenvertretung machen sich für Verleger, Buchhändler und Theaterleiter besser bezahlt als schicksalgestaltendes Ringen mit Problemen der Einzelseele, der Gesellschaftsordnung, der Wissenschaft. Man kann fast sagen, daß der Verlag eines Schriftwerkes um so schwieriger sei, je höher sein dauernder Wert für die Kultur. Daraus folgt, daß solche Kulturarbeit am schlechtesten bezahlt wird. Nicht nur, daß das Honorar dem Verhältnis zur aufgewandten Zeit und Mühe nicht entspricht — ein wissenschaftliches Buch, ein schmales Bändchen Gedichte kann den Ertrag eines ernsten, arbeitreichen Menschenlebens umschließen —, es ist meist absolut geringer als das für Tagesgeschreibe. Denn es wird wie jenes nach Zeilen oder Druckbogen bemessen, und der Verleger kann häufig Kitsch höher honorieren als Kunst, weil er wohl mit jenem, nicht aber mit dieser eine größere Auflage erzielt. Das ist ein Fehler unseres Wirtschaftssystemes; wertvolle Bücher werden nicht geschrieben, weil kein Absatz zu erwarten ist, der die Herstellungskosten ersetzt.

8. Diese Zustände sind durch den Krieg nach dreifacher Richtung wesentlich verschlimmert worden: Während Ernährung, Bekleidung und anderer Lebensbedarf allmählich, aber ständig schlechter und in steigendem Tempo teurer wurden, verengte sich die Erwerbsgelegenheit durch Knappheit und Teuerung aller Materialien und Arbeitslöhne für die Bücherherstellung. Namentlich die Papiernot zwang viele Zeitungen zur Verkleinerung, andere, vor allem auch wissenschaftliche Zeitschriften, zum Eingehen, hinderte den Neudruck von Büchern usw. Eine Kriegskonjunktur, wie sie Protzentum und Steuerscheu der sich neu bereichernden Schichten für bildende Künstler brachte, fehlte für Schriftsteller fast ganz. Denn das große Lesebedürfnis der Front wurde hauptsächlich mit Vorhandenem gedeckt. Und Neues wurde im allgemeinen schlecht honoriert. Die schriftstellerische Arbeit gehört zu den ganz wenigen Tätigkeiten, deren Entlohnung mit der Teuerung nicht nur nicht gestiegen, sondern zeitweise noch zurückgegangen ist. Gerade weil Papier, Drucklohn und anderes so rasend steigen, soll der Inhalt der Druckwerke (der noch immer nicht Zweck, sondern Mittel zu geschäftlichem Zwecke ist!) billig bleiben, damit der Verleger überhaupt noch Absatz und Verdienst finden kann. Während Teuerungszulagen und Lohnerhöhungen für die Arbeiter selbstverständlich waren und nach der Revolution auch die Angestellten namhafte Gehaltssteigerungen zu erzwingen vermochten, fehlte der Masse der Schriftsteller bisher die dazu nötige Organisation, Solidarität und Macht. Notgedrungen haben die meisten sich den Maßnahmen der Verleger gefügt, haben in der ersten Kriegszeit sich Verkürzung der üblichen oder vereinbarten Honorare, Nichtausführung von Verlagsverträgen gefallen lassen und arbeiten heute vielfach noch zu Sätzen, die selbst im Frieden höchst bescheiden waren, jetzt aber noch nicht ein Viertel des Einkommens ungelernter Handarbeiter gewähren.

9. Anzuerkennen ist, daß der Verlag gerade ernster, wissenschaftlicher und künstlerischer Werke wie der von Zeitschriften heute mit erheblichen Schwierigkeiten kämpft; daß die Verleger abhängig sind von den Sortimentern, mit denen sie gemeinsam im Börsenverein organisiert sind; daß sie nicht aus den allgemeinen Wirkungen und Bedingungen der Marktwirtschaft heraus können;

und daß einzelne von ihnen sich ehrlich bemühen, auch den Schriftstellern gerecht zu werden. Aber im ganzen muß doch gesagt werden, daß die Honorare für die Herstellungskosten eine viel geringere Rolle spielen, als gemeinhin behauptet wird; daß Unternehmungen, die keine angemessene Entlohnung der Mitarbeiter gewähren können, nicht lebensberechtigt sind; daß die unvergütete Ausnutzung geistiger Arbeit, sei es durch Vertrag oder durch unbefugten Nachdruck, nicht Grundlage für gewerbliche Kleinunternehmungen sein darf; und daß manche Abmachungen, die von Verlegern den Schriftstellern zugemutet sind, gegen die guten Sitten verstoßen. Der § 138 des BGB. erklärt solche Rechtsgeschäfte für nichtig und erwähnt als Sonderfall ausdrücklich die wucherische Ausnutzung der Notlage eines anderen. Diese Vorschrift gilt auch für Arbeitsverträge; jeder Arbeitnehmer hat einen unverlierbaren Anspruch auf angemessene Entlohnung. Sicherlich würden viele Schriftstellerhonorare einer richterlichen Prüfung nicht standhalten sondern auf angemessenen Betrag heraufgesetzt werden müssen. Wenn infolge der Teuerung die Buchpreise für alte Auflagen verdoppelt und verfünffacht werden, ohne daß der Verfasser an dem Mehrerlöse beteiligt wird; wenn die Verleger beim Verkaufe nach dem Auslande Valutaaufschläge im Drei- bis Sechsfachen des Ladenpreises nehmen und die Verfasser davon ausschließen wollen; wenn sie bei Bemessung des Honorars nach Prozenten des Verkaufspreises den Verfassern eine Ermäßigung des vereinbarten Satzes zumuten, um sich mit den Sortimentern in den Gewinn zu teilen, so sind das Dinge, die rechtlich nicht zulässig sind und auch nicht mit der Drohung eines Verzichtes auf Neuauflage erzwungen werden dürfen.

10. Unkenntnis der Gesetze, wirtschaftliche Schwäche und Mangel an Zusammenhalt hindern die meisten Schriftsteller, das bestehende Recht zur Sicherung ihrer Bedürfnisse auszunutzen. Unser Verlagsrecht hat diesem ja besser als früher Rechnung getragen; aber im Grunde ist es immer noch das Gegenteil des sozial-vernünftigen. Das höchste Interesse am Buche „als dem Gefäße geistigen Gutes und einem der vornehmsten Mittel geistiger Bildung“[6]) hat die „konsumierende“, d. h. lesende Volksgesamtheit. Berechtigt ist das Interesse der Schaffenden, daß ihre Arbeit ihnen angemessenen Unterhalt sichert. In letzter Linie sollte die Möglichkeit stehen, mit der technischen Herstellung und dem Vertriebe der Bücher Gewinn zu erzielen. Der tatsächliche Zustand ist umgekehrt. Das Verlagsrecht berücksichtigt den Leser am wenigsten; es ist in erster Linie nicht der Schriftsteller, sondern der Verleger wegen geschaffen, schützt nicht den geistigen Urheber, sondern das Kapital, das in der geschäftlichen Verwertung angelegt ist. Sinnfälligster Ausdruck dieses verkehrten Verhältnisses ist, daß die Bewirtschaftung der Bücher „Buchhandel“ heißt; deutsches Schrifttum ist tatsächlich in erster Linie Handelsgeschäft. Auch die Freigabe jedes Werkes dreißig Jahre nach dem Tode des Verfassers begünstigt die Verleger, denen sie ein zu geschäftlicher Ausbeutung geeignetes Gut kostenlos anweist — ohne die Gegenpflicht, an unerwartet hohen Gewinnen während der Schutzfrist dem Urheber oder seinen Erben Anteil zu geben; sie benachteiligt die Schriftsteller, denn sie beschränkt nicht nur Eigentum und Erbrecht an geistigem Gute weit stärker als an stofflichem, sondern belastet auch die Lebenden mit dem Wettbewerbe der Toten. Sehr beachtlich ist daher der Vorschlag, daß nach Ablauf der Schutzfrist das Urheberrecht auf den Staat übergehen, dieser eine bescheidene Honorierung des Nachdrucks verlangen und den Erlös benutzen soll, um gute Bücher sofort in billiger Massenauflage zu verbreiten[7]).

11. Der Verlagsvertrag, die wichtigste Rechtsgrundlage für die geistige und wirtschaftliche Verwertung schriftstellerischer Arbeit, ist ein Arbeitsvertrag im weiten Sinne, bei dem der Schriftsteller Arbeitgeber ist. Eine Komplizierung tritt dadurch ein, daß er auch selbst eine Arbeitsleistung, nämlich in der Regel noch die Herstellung des Werkes, der Verleger neben seiner Arbeitszusage, der Herstellung und dem Vertriebe des Buches, auch noch ein Entgelt, das Honorar für die Schriftstellerleistung zusagt. Diese Nebenabrede ist durch die Umstände so in den Vordergrund getreten, daß in der allgemeinen Anschauung das Verhältnis sich umkehrt, der Verlagsvertrag als Dienstvertrag, der Verleger als Arbeitgeber des Schriftstellers erscheint, dessen wirtschaftliche und rechtliche Abhängigkeit die des Festangestellten oft übertrifft. Die Zahl der von Verlagsunternehmen (oder auch Bühnen, Firmen und Vereinigungen mit Werbebedürfnis) fest angestellten

[6]) Schumann, Lebensordnung und geistige Kultur, Jena 1919.

[7]) Vgl. 65. Flugschrift des Dürerbundes: Urheberschutz und Urheberschatz, München 1910.

Redakteure, Lektoren, Dramaturgen usw. ist im Wachsen. Sie dürfte eine wesentliche Zunahme erfahren durch das Umsatzsteuergesetz vom 24. Dezember 1919, das Lohn und Gehalt freiläßt, dagegen das Honorar aus selbständiger beruflicher Tätigkeit mit $1^1/_2$ v. H. besteuert.

Die in festem Dienstverhältnis stehenden Schriftsteller sind „Angestellte" im Sinne der Reichsversicherung, des Betriebsrätegesetzes usw. Sie unterliegen dem Zwange der Angestelltenversicherung, nicht dagegen der Invaliden-, Kranken- und Unfallversicherung[8]); auch nicht der Regelung der Arbeitszeit; erst recht nicht den sozialen Schutzvorschriften, die in Gewerbeordnung, Handelsgesetzbuch und anderen Sondergesetzen für kaufmännische und technische Angestellte erlassen sind. Die „freien" Schriftsteller gelten nicht als Angestellte; ihnen gegenüber obliegt den Verlegern keinerlei soziale Pflicht. Die Erweiterung des Arbeiterschutzrechtes auf Hausgewerbetreibende hat ihr Gegenstück für geistige Arbeiter noch nicht gefunden; sie ist Aufgabe des in Vorbereitung befindlichen Arbeitsgesetzbuches (vgl. Art. 157 der Reichsverfassung).

12. Die Verbesserung des Rechtes der Schriftsteller als „Arbeiter" und „Urheber" ist eines der Hauptziele der Organisationen. Ebenso wichtig ist die Durchsetzung bestehenden Rechtes, die durch Verfolgung unbefugten Nachdruckes und Gewährung von Rechtsschutz zum Programme verschiedener Vereinigungen gehört. Leider ist die Organisation der Schriftsteller noch wenig klar und einheitlich; erst die Verwandlung des Schutzverbandes deutscher Schriftsteller in eine „Gewerkschaft" dürfte den Anstoß zu kräftiger Wirtschaftsvertretung geben[9]). Daß diese mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben wird, ist nicht zu verkennen. Das individualistische Bedürfnis hat bisher zu Unrecht die Vereinigung und Berufssolidarität gehindert. Denn nicht die geistige Arbeit soll organisert werden, sondern nur ihre wirtschaftliche Auswertung. Die Befreiung der schreibenden Künstler und Forscher von allem „Geschäftlichen" kann den feinsten und persönlichsten Köpfen Arbeit und Eigenart wesentlich erleichtern. Auch die Freihaltung schriftstellerischer Arbeit von der Herrschaft der Erwerbsrücksicht wird dadurch eher gefördert als gemindert. Der gegenwärtige Maßstab für die Verwertung geistiger Leistung muß geändert werden. Nur bei straffer Organisierung können die Urheber angemessenen Einfluß auf die Neugestaltung gewinnen.

Wie aber wird sich die „Lohnfrage" unter dem Einflusse einer Gewerkschaft gestalten? In ihrem Wesen liegt, daß sie keine Qualitätsauslese treiben kann, sondern jeden Berufsgenossen aufnehmen, ja zum Anschlusse werben muß. Ihre Tätigkeit wird daher vornehmlich auf Hebung der Untergrenze gehen. Tarifverträge über Mindesthonorare bei Zeitungen sind schon abgeschlossen worden. Ihre Verallgemeinerung ist nur zu erreichen, wenn eine große Zahl sich dem Verbande anschließt oder mindestens seine Maßnahmen beachtet. Die Durchsetzung angemessener Mindestbezahlung für Zeitungen und Bücher wird zur Folge haben, daß ein Teil der Unternehmungen eingehen, der Rest aber die Mitarbeit von bekannten oder guten Schriftstellern bevorzugen wird, auf die sie bisher verzichteten, weil sie das von ihnen verlangte Honorar nicht bezahlen konnten oder wollten. Beides verengert den Arbeitsmarkt für die Zahlreichen, die weder durch besondere Leistung noch durch bekannten Namen empfohlen werden.

Die Verbesserung des Schriftstellereinkommens scheint daher unlöslich verknüpft mit einer Verminderung der Zahl. Diese ist im Gesamtinteresse dringend zu wünschen. Denn Deutschland braucht vor allem Handarbeiter, um über die nächsten Jahrzehnte wegzukommen; unsere Technik erlaubt die Kulturarbeit weniger Geistiger unbegrenzt zu vervielfältigen; und in dem bereits Gedruckten liegt eine Fülle von Kulturwerten, die erst zum kleinsten Teile ausgenutzt sind.

---

[8]) Vgl. Potthoff, Geistige Arbeiter und soziale Versicherung, in der Zeitschr. f. d. ges. Versicherungswissenschaft XX, Berlin 1920.

[9]) Einen Vorläufer hat dieser im sog. „Lyrikerkartell", einer Vereinigung der bekanntesten Dichter zur Durchsetzung eines Mindesthonorars für Nachdruck.

b) Der Arzt.

Von Oberregierungs-Medizinalrat Prof. Dr. med. **Rudolf Lennhoff**, Berlin.

Literatur:

Heinze, San.-R. Dr. O., Der deutsche Ärztevereinsbund und die ärztlichen Standesvertretungen in Deutschland 1890—1912. 2 Bde. (Ackermann u. Glaser, Leipzig.) — Hoche, Dr. L. und Hoche, Reg.-Rat, Ärztliches Rechtsbuch. (Gebr. Lüdeking, Hamburg 1906.) — Hundeshagen, Dr. K., Einführung in die ärztliche Praxis. (Ferdinand Enke, Stuttgart 1905.) — Joachim, San.-Rat, und Korn, Justizrat, Deutsches Ärzterecht. (Franz Vahlen, Berlin 1911.) — Förster - Dietrich, Die preußische Gebührenordnung für approbierte Ärzte und Zahnärzte, mit Nachtrag. (Rich. Schötz, Berlin 1920.) — Krohne, Reg.-Rat und Medizinalrat Dr., Ärztliche Praxis und Medizinalgesetzgebung. (R. Schoetz, Berlin 1909.) — Lennhoff, Prof. Dr., Die zukünftige staatsrechtliche Stellung der Ärzte in Deutschland. (Oscar Coblenz, Berlin 1903.) — Lennhoff, Prof. Dr., Aufgaben und Stellung des Arztes in der Arbeiter-Versicherung. Medizinische Reform Nr. 46/47, 1908. — Neumann, Dr. H., Öffentlichrechtliche Stellung der Ärzte. (Struppe u. Winckler, Berlin.) — Plaut, Dr. Th., Der Gewerkschaftskampf der deutschen Ärzte. (G. Braun, Karlsruhe.) — Prinzing, San.-Rat Dr., Die Ärzte Deutschlands im Jahre 1913. (Deutsche mediz. Wochenschrift Nr. 51, 1913.) — Rabe, Dr. med. Alex, Ärztliche Wirtschaftskunde. (Dr. W. Klinckhardt, Leipzig 1907.) — Rapmund - Dietrich, Ärztliche Rechts- und Gesetzeskunde. (Georg Thieme, Leipzig.) — Röder, Dr., Die Sozialisierung der ärztlichen Heilpflege im Verbande der Gesundheitsversicherung. (Rich. Schötz, Berlin 1920.) — „Arzt und Privatversicherung." Fünf Vorträge, gehalten im Seminar für soziale Medizin, Berlin 1911. Von Stadtrat San.-Rat Dr. Gottstein; San.-Rat Dr. Boehler; Prof. Dr. Martius; Dr. L. Feilchenfeld; Dr. Schönheimer. (Bibliothek für Soziale Medizin, Hygiene und Medizinalstatistik Nr. 5, 1912. Medizinsche Verlagsanstalt, Berlin 1912.)

Inhalt:

Arzt und Staatsinteresse.

Die ursprüngliche Aufgabe der Ärzte gilt der einzelnen Person, der Behandlung des Kranken, dessen beeinträchtigte Gesundheit wieder auf den höchstmöglichen Stand gehoben werden soll. Je mehr die Ursachen der Entstehung und der Verbreitung von Krankheiten erkannt wurden, um so mehr mußte die ärztliche Tätigkeit auch der Gesamtheit gelten, um diese vorbeugend vor Erkrankung zu schützen. Der Staat hat das Interesse, daß die Bevölkerung gesund bleibt und daß die Kranken wieder gesundheitlich und damit wirtschaftlich vollwertige Glieder des Volkskörpers werden. Daher muß der Staat verlangen und vorsorgen, daß der Arzt, entsprechend der auf ihm lastenden Verantwortung, über das nötige Maß von Wissen, Können und Pflichtbewußtsein verfügt. Demgemäß hat der Staat Bildungsanstalten[1]) für Ärzte errichtet, zu deren Besuch

[1]) Als Bildungsanstalten kommen in Betracht die Medizinischen Fakultäten an den deutschen Universitäten mit ihren vielerlei Instituten und Kliniken. Außerdem gibt es zahlreiche Anstalten und Vereinigungen für ärztliche Fortbildung, so die von den Gemeinden errichteten und unterhaltenen und vom Staat beaufsichtigten „Akademien für praktische und soziale Medizin" in Breslau, Charlottenburg und Düsseldorf und die „Akademie für praktische Medizin" in Köln. Die meisten Vereinigungen oder Anstalten für ärztliche Fortbildung sind, mit diesen Akademien, angeschlossen an das Deutsche Reichs-Komitee oder an das Preußische Zentralkomitee für ärztliche Fortbildung, in denen auch die Regierungen vertreten sind. Einen besonderen Zweig der Fortbildung pflegt für ganz Deutschland das „Deutsche Zentral-Komitee für ärztliche Studienreisen" in Berlin. Die frühere „Kaiser-Wilhelms-Akademie für das militärärztliche Bildungswesen" befindet sich in Umwandlung in eine ärztlichsoziale Forschungs- und Fortbildungsanstalt.

ein bestimmter Befähigungsnachweis verlangt wird. Ferner sind vorgeschrieben eine Mindeststudiendauer, ein bestimmter Studiengang und nach dessen Vollendung die Beibringung des Befähigungsnachweises über die staatlichen Anforderungen.

Das Staatsinteresse den Ärzten gegenüber geht noch weiter. Der Staat braucht ärztliche Sachverständige für Verwaltung und Rechtsprechung, Medizinalbeamte für Reich, Länder und Gemeinden. Er erläßt Gesetze (z. B. über soziale Versicherung), deren Ausführung wesentlich von der Tätigkeit der Ärzte abhängt.

So werden die staatlichen Maßnahmen bestimmend für das Ärztewesen.

Approbation.

Die Festsetzung der Vorbedingungen für die Erteilung des Befähigungsnachweises, der Approbation, ist nach § 29 Abs. 2 der Gewerbeordnung Sache des Bundesrats. Demnach sind sie für das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches gleichmäßig. Zur Zeit gelten die Bestimmungen vom 28. Mai 1901. Nach diesen ist die Zulassung zum Medizinstudium abhängig von dem Reifezeugnis eines deutschen Gymnasiums, eines deutschen Realgymnasiums oder einer deutschen Oberrealschule.

Das Medizinstudium geschieht an deutschen Universitäten. Frühestens nach fünf Semestern ist die ärztliche Vorprüfung abzulegen. Sie umfaßt Anatomie, Physiologie, Physik, Chemie, Zoologie und Botanik. Mindestens vier Semester nach Bestehen der Vorprüfung kann die ärztliche Prüfung abgelegt werden. Sie umfaßt pathologische Anatomie und allgemeine Pathologie, innere Medizin, Chirurgie, Geburtshilfe und Gynäkologie, Augenheilkunde, Irrenheilkunde, Hygiene.

Beide Prüfungen werden vor jährlich von den Zentralbehörden berufenen Prüfungskommissionen abgelegt. Wird eine Prüfung in einem der vorgeschriebenen Fächer nicht bestanden, kann sie wiederholt werden. Ist die Gesamtprüfung innerhalb von drei Jahren nicht beendet, so gilt sie in allen Abschnitten als nicht bestanden.

Auf die bestandene Prüfung folgt das praktische Jahr, während dessen der „Medizinalpraktikant" sich nach freier Wahl an einer Universitäts-Klinik oder -Poliklinik oder an einem besonders ermächtigten Krankenhause innerhalb des Deutschen Reichs unter Aufsicht und Anleitung des Direktors praktisch zu beschäftigen hat, und zwar mindestens vier Monate vorzugsweise mit der Behandlung innerer Krankheiten. Der Anstaltsleiter muß ein Zeugnis ausstellen über die Art der Beschäftigung, die praktischen Kenntnisse und Fähigkeiten des Kandidaten und über sein Verständnis für die Aufgaben und Pflichten des ärztlichen Berufs. Nunmehr wird auf Antrag der Zentralbehörde, unter der die ärztliche Prüfung bestanden war, die Approbation erteilt.

Einer Doktorpromotion, die in früheren Zeiten die Approbation in sich schloß, bedarf der Arzt nicht mehr. Da aber immer noch im Volke vielfach die Bezeichnungen Doktor und Arzt als gleichbedeutend gelten, so promovieren die weitaus meisten Mediziner. Zur Vorbeugung von Mißbräuchen bestimmt die Promotionsordnung für die medizinischen Fakultäten vom 1. Oktober 1900, daß die Zulassung von Inländern in der Regel erst nach bestandener Staatsprüfung erfolgen darf.

Die rechtliche Stellung des Arztes.

Die rechtliche Stellung der Ärzte ergibt sich aus der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, insoweit sie ausdrückliche Bestimmungen darüber enthält. Solche finden sich in den §§ 29, 40, 53, 54 über Notwendigkeit, Voraussetzung und Wirkung der Approbation, § 30 über Konzessionspflicht von Anstalten, § 56a über den Ausschluß der Heilkunde von den Gewerbebetrieben im Umherziehen, § 144 über die Aufhebung des Behandlungszwanges, § 147, der Nichtapprobierten arztähnliche Titel verbietet.

Die Einreihung der Ärzte unter die Gewerbeordnung hat eine praktische Bedeutung, z. B. für die Beurteilung der Angestellten von Ärzten als Gewerbegehilfen, die Gültigkeit der Konkurrenzklausel, den Verkauf der ärztlichen Praxis und schließlich die Heranziehung der Ärzte zur Gewerbesteuer.

Rechte des Arztes.

Die Ausübung der Krankenbehandlung steht nach der Gewerbeordnung jedermann im Deutschen Reiche frei. Welche Rechte verleiht demgegenüber die Approbation als Arzt?

1. Zunächst und vornehmlich das Recht, den Titel „Arzt" zu führen.

Nach § 147 III Abs. 3 der Gewerbeordnung wird mit einer Geldstrafe bis zu 300 M. und im Unvermögensfalle mit Haft bestraft, „wer, ohne hierzu approbiert zu sein, sich als Arzt (Wundarzt, Augenarzt, Geburtshelfer, Tierarzt) bezeichnet oder sich einen ähnlichen Titel beilegt, durch den der Glaube erweckt wird, der Inhaber desselben sei eine geprüfte Medizinalperson". Auch kann die unberechtigte Führung eines solchen Titels wegen unlauteren Wettbewerbs strafbar sein. Nach deutschem Recht gilt daher auch ein im Auslande approbierter praktizierender Arzt innerhalb des Deutschen Reichs nicht als „Arzt", nach neueren Entscheidungen ist auch zweifelhaft, ob er sich „im Auslande approbierter Arzt" nennen darf. Über das, was im übrigen als arztähnlicher Titel oder nicht zu verstehen ist, liegt eine umfangreiche Rechtsprechung vor.

2. Nach der schon erwähnten Promotionsordnung vom 1. Oktober 1900 und den Nachträgen darf in der Regel nur wer die Staatsprüfung bestanden hat zum Doktor der Medizin promoviert werden. Ausländer können ohne diese Prüfung auf Grund eines ihr nahekommenden Examen rigorosum promoviert werden.

3. Nach § 29 der Gewerbeordnung darf nur ein approbierter Arzt von Staat oder Gemeinden als Arzt anerkannt oder mit amtlichen Handlungen betraut werden.

Das gleiche gilt von allen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Provinzen, Kreisen, Gemeindeverbänden und den Körperschaften der sozialen Versicherung. § 122 der Reichsversicherungsordnung bestimmt ausdrücklich, daß die ärztliche Behandlung im Sinne des Gesetzes durch „approbierte" Ärzte, bei Zahnkrankheiten durch approbierte Zahnärzte zu leisten sei. Nur unter bestimmten Voraussetzungen sind nach §§ 122 und 123 Ausnahmen zulässig.

Zu den den Ärzten vorbehaltenen Tätigkeiten gehören namentlich:

Impfung (Gesetz vom 8. April 1874), Tätigkeit als Schiffsarzt (nach der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 14. März 1898 muß jedes Schiff zur unentgeltlichen Behandlung der Auswanderer einen Arzt an Bord haben), als Armenarzt, Schularzt, Polizei-, Gerichts-, Gefängnisarzt, das Ausstellen ärztlicher Atteste und Gutachten.

4. Das Recht, bestimmte starkwirkende Arzneimittel zu verordnen, ist durch Bundesratsbeschluß vom 13. Mai 1896 und Nachträgen den Ärzten vorbehalten.

5. Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen Ärzte in abgelegenen Gegenden, in denen eine Apotheke oder eine Filialapotheke nicht bestehen kann, eine Hausapotheke halten und für ihre Patienten die Arzneien selbst abgeben und verkaufen.

6. Ausübung der Heilkunde im Umherziehen ist nach § 56a der Gewerbeordnung im allgemeinen verboten, den approbierten Ärzten erlaubt. Vor diesem Recht wird indes wenig Gebrauch gemacht, auch wurde es mehrfach ehrengerichtlich beanstandet.[2])

Pflichten des Arztes.

1. Macht der Arzt von dem Recht, sich an irgend einem Orte des Deutschen Reichs zur Ausübung der Praxis niederzulassen, Gebrauch, dann hat er hiervon, gemäß den jeweiligen bundesstaatlichen Bestimmungen, der zuständigen Medizinalbehörde Mitteilung zu machen unter Angabe seiner Personalien und Nachweisung des Rechts zur Führung des Arzt- und des Doktortitels.

---

[2]) Außer diesen eigentlichen Rechten gewährleistet die Approbation eine Anzahl von Vorrechten:

1. In Frieden und Krieg ist der Arzt von der Pflicht, Vorspann und Fourage zu leisten, so weit befreit, als Pferde und Fourage für die Ausübung seiner ärztlichen Tätigkeit notwendig sind.

2. Öffentliche Ehrenämter darf der Arzt z. T. ablehnen. So nach § 35 Nr. 3 und § 85 des Gerichtsverfassungsgesetzes das Amt des Geschworenen und des Schöffen. In den meisten Bundesstaaten kann er auch durchweg oder unter bestimmten Voraussetzungen kommunale Ehrenämter ablehnen.

3. Ärztliche Hilfeleistung beim Zweikampf ist straflos. (§ 209 Strafgesetzbuch.)

4. Das Zeugnis über dem Arzte anvertraute Tatsachen darf verweigert werden im Zivilprozeß (ZPO. § 383), im Strafprozeß (StPO. § 52) und im Militärgerichtsprozeß (MStPO. § 188).

5. Pfändung ist ausgeschlossen von Gegenständen, die zur Ausübung des ärztlichen Berufs notwendig sind und von entsprechend anständiger Kleidung (ZPO. § 811 Nr. 7), auch hat hieran der Vermieter kein Pfand- und Zurückbehaltungsrecht (BGB. § 850).

6. Bei Konkursen haben Ärzte ein Vorrecht für Kur- und Pflegekosten aus dem letzten Jahre (KO. § 61).

7. Das Amt als Trichinenschauer kann dem Arzte ohne besondere Prüfung übertragen werden.

2. Eine Pflicht zur Hilfeleistung besteht gesetzlich nur wie bei jedem Staatsbürger gemäß § 360, 10 StGB., wonach bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not der Aufforderung der Polizei zur Hilfeleistung nachgekommen werden muß, wenn nicht erhebliche eigene Gefahr dem entgegensteht. Die ärztliche Standesauffassung dehnt diese Pflicht erheblich weiter aus. So erklärte der preußische Ehrengerichtshof in einem Urteil vom 1. Dezember 1902 die Verweigerung ärztlicher Hilfeleistung in Fällen dringender Gefahr als einen Verstoß gegen die ärztlichen Standespflichten.

3. Die Pflicht zur gewissenhaften Ausübung der Berufstätigkeit ergibt sich aus der Art des Berufes. Dieser verpflichtet zu sorgsamer Untersuchung, Beratung und Behandlung. Überdies verpflichtet eine überlieferte, durch das Vereinswesen und die Ehrengerichte gehütete Standesethik.

4. Pflicht zur Erteilung von Auskunft und Rechenschaft gegenüber dem Auftraggeber (BGB. § 666).

5. Schweigepflicht über anvertraute Tatsachen (Berufspflicht und StGB. § 300).

6. Wenn auch grundsätzlich die Höhe des ärztlichen Honorars der freien Vereinbarung unterliegt, so ist mangels einer solchen der Arzt in den meisten Ländern an staatlich festgesetzte Gebührenordnungen gebunden (in Preußen vom 1. September 1920). Diese lassen je nach der Vermögenslage des Patienten und der besonderen Art des Krankheitsfalles einen Spielraum zwischen Höchst- und Mindestsätzen. In Preußen ist der Arzt zur Anrechnung nur der Mindestsätze gegenüber nachweisbar Unbemittelten und Armenverbänden verpflichtet oder, wenn die Zahlung aus Staatsfonds, den Mitteln einer milden Stiftung, einer Knappschafts- oder Arbeiterkrankenkasse zu leisten ist, soweit nicht besondere Schwierigkeiten der ärztlichen Leistung oder das Maß des Zeitaufwandes einen höherenSatz rechtfertigen. In dringenden Fällen sind auch von den gegen Krankheit nach der Reichsversicherungsordnung Versicherten nur die Mindestsätze zu entrichten. Handelt es sich um sanitätspolizeiliche oder gerichtsärztliche Geschäfte nicht beamteter Ärzte, in amtlichem Auftrage, dann kommen in Preußen die Gebühren für Medizinalbeamte nach dem Gesetz vom 14. Juli 1909, § 12, in Anrechnung. Nach § 13, Abs. 2, der für das Reich geltenden Gebührenordnung für Zeugen und Sachverständige vom 10. Juni 1914 kann ein Arzt, der nicht öffentlicher Beamter ist, die Gesamtvergütung nach dieser beanspruchen.

Die Frage, ob „Autoritäten“ von anerkanntem Ruf auch ohne besondere Vereinbarung nicht an die Sätze der Gebührenordnung gebunden sind, weil die Patienten ohne weiteres höhere Honorarforderungen zu erwarten gewohnt seien, ist in der neueren Rechtsprechung meistens, aber nicht immer, verneint worden. Gegenüber „Spezialisten“, die nicht zugleich „Autoritäten“ sind, wird sie regelmäßig verneint.

7. Anzeigepflicht bei bestimmten ansteckenden Krankheiten, ohne Entgelt (sog. Reichsseuchengesetz vom 30. Juni 1900 und die entsprechenden Landesgesetze; in Preußen vom 28. August 1905). In Preußen nach dem Gesetz betr. die öffentl. Krüppelfürsorge vom 6. Mai 1920 Anzeigepflicht bei bestehender oder drohender Verkrüppelung.

8. Anzeigepflicht bei Geburten. (Personenstandsgesetz vom 6. Februar 1875 §§ 17—20).

9. Pflicht zur Abgabe von Gutachten vor Gericht und anderen Behörden.

Zahl und Gruppierung der Ärzte.

Der Krieg hat die Zahl und Gruppierung der deutschen Ärzte erheblich beeinflußt. Die Gruppen der früheren Militär- und Kolonialärzte sind gänzlich verschwunden, dafür sind die beamteten Ärzte um die Ärzte der Reichswehr und die Versorgungsärzte vermehrt worden. Die Gesamtzahl der deutschen Ärzte läßt sich noch nicht annäherungsweise schätzen. Die Notapprobationen während des Krieges brachten einen ungewöhnlich großen Zugang, der Abgang lediglich durch den Krieg betrug 1392 (gefallen 793, an Kriegskrankheiten gestorben 599). Wir wissen noch nicht, wieviel Ärzte in den abgetretenen Gebieten zurückgeblieben, wieviel von dort aus und wieviel aus dem Auslande zurückgewanderte sich in dem verkleinerten Deutschland niedergelassen haben. Sicher ist nur, daß im Verhältnis zur Einwohnerzahl des kleineren Deutschland die Zahl der Ärzte wesentlich zugenommen hat und angesichts der vielen Studierenden in den nächsten Jahren noch zunehmen wird. Die letzten genaueren Zahlen stammen aus 1913.

Nach den Berechnungen von Prinzing (Deutsche Mediz. Wochenschrift 1913, Nr. 51) betrug die Zahl der Ärzte in Deutschland im Jahre 1913 im ganzen 34 136, das sind auf 10 000 Einwohner 5,11. Die Verteilung auf Städte und Land war und ist aber nicht gleichmäßig, denn es kamen auf je 10 000 Einwohner in den Großstädten 9,6, im übrigen Deutschland 3,8, in Groß-Berlin 11,09. Zwischen den einzelnen Großstädten bestehen große Verschiedenheiten. In der Bäderstadt Wiesbaden kamen auf je 10 000 Einwohner 28,0, in Hamborn nur 2,3. Am wenigsten Ärzte sind in den dünn bevölkerten Landbezirken Ostpreußens und in Großstädten mit vorwiegend Arbeiterbevölkerung, in denen die Krankenkassenpraxis monopolisiert ist. Die Zahl der weiblichen Ärzte betrug 195.

Ihrer Berufsstellung nach kann man die Ärzte in zwei Gruppen scheiden, die größere der freipraktizierenden und die der beamteten. Auf Grund der Berufsausübung zerfallen wiederum die frei praktizierenden Ärzte in zwei Gruppen, die der Allgemeinärzte und die der Fachärzte. Seit einer Reihe von Jahren nimmt die Zahl der Fachärzte ständig zu, eine Folge der genaueren Erforschung der einzelnen Organerkrankungen und der sich immer mehr entwickelnden therapeutischen und operativen Technik einerseits, der für Sonderleistungen insgemein gezahlten höheren Honorare andererseits. Aus leicht ersichtlichen Gründen entfällt die größte Zahl der Fachärzte auf die Großstädte, in denen 1913 auf 100 Ärzte 37,9 Fachärzte kamen. Zum Teil ist die Zunahme der Fachärzte auch durch die soziale Versicherung bedingt, die überhaupt in einschneidender Weise den ärztlichen Stand beeinflußt hat und dauernd beeinflußt. Am meisten die Krankenversicherung. Günstig und ungünstig.

Die soziale Versicherung wirkte günstig, indem die durch sie verfügbar gewordenen Geldmittel den Ärzten ein ausgedehnteres therapeutisches Handeln ermöglichten. Bei der Unfallversicherung zu Wiederherstellung eines möglichst hohen Grades von Erwerbsfähigkeit, bei der Invaliden- und Angestelltenversicherung zur Vorbeugung von Krankheitsverschlimmerungen, bei der Krankenversicherung zur Krankenbehandlung überhaupt. Durch neue Anforderungen, die an die Wissenschaft herantraten, wurde auch diese gefördert. Schließlich beeinflußte die soziale Versicherung das Hospitalwesen, indem sie sowohl die Gelder zur Errichtung neuer Anstalten, als auch für die Verpflegungsgebühren aufbrachte und so die Gründung von Heilstätten aller Art und das Aufblühen der neuzeitlichen öffentlichen Krankenhäuser ermöglichte. Vielfältig wirkte das auf die Ärzte selbst zurück; eine große Zahl von ihnen fand Anstellung als Krankenhausleiter, anderen wurde ihre Praxis vermindert. Wesentlich war der mit der steigenden Zahl von Anstaltsbetten steigende Bedarf an jungen Assistenzärzten. Sobald aber die Assistentenzeit vorüber, findet der junge Arzt allerorten die Praxis überfüllt.

Ungünstig wirkte die soziale Versicherung zunächst dadurch, daß das für eine erfolgreiche ärztliche Behandlung bedeutsame und dem innersten Wesen des ärztlichen Berufs entsprechende persönliche Verhältnis zwischen Arzt und Patienten insofern geändert wurde, als zwischen beide als Mittler der Versicherungsträger, insbesondere der Krankenkassenvorstand geschoben wurde. Durch diese Zwischenschiebung wurden die Ärzte zugleich unfrei, sie gerieten in Abhängigkeit von dem Massenarbeitgeber, dem Kassenvorstand; der Wert der ärztlichen Leistung sank durch den Zwang zur Massenarbeit. Da aber die weite Ausdehnung der Versicherten die Mehrzahl der Ärzte auf Versicherungspraxis angewiesen sein läßt, so ergaben sich Stellenjägerei, bei der manchmal bis zum Mittel des Stellenkaufs gegangen werden mußte, und eine Tyrannei der Kassenvorstände soweit, daß selbst Gewerkschaftler Ärzte zum Austritt aus ihren Vereinen zwangen.

Die moralische und die wirtschaftliche Schädigung der Ärzte wurde so bedeutend, daß diese als erster akademischer Beruf schon 1900 zu einer gewerkschaftlichen Organisation schritten, obwohl sie durch die Eigenart ihrer Berufsausübung wie kaum die Angehörigen eines anderen Berufes individualistisch veranlagt sind. Daß die Krankenkassen für die Ärzte insgesamt einen wirtschaftlichen Schaden bedeuten, wird vielfach bezweifelt, indem auf die großen, von den Krankenkassen an die Ärzte gezahlten Summen und auf die Tatsache hingewiesen wird, daß durch die Kassen die Ärzte vor Einnahmeverlust aus der Praxis der Minderbemittelten gesichert seien. Demgegenüber führen die Ärzte an, daß, wenn auch früher die Inanspruchnahme geringer gewesen sei, so doch die Bezahlung soviel besser, daß jetzt zur Erzielung einer gleichen Einnahme viel mehr

Leistungen notwendig seien. Da die Tätigkeit bei den Krankenkassen nicht unbedingt schlecht entlohnt zu sein braucht, und da die Erfordernisse der Krankenkassenverwaltung nicht unbedingt eine Einschränkung der freien Praxis erheischen, so kämpfen die Ärzte um angemessene Bezahlung und um eine organisierte freie Arztwahl, bei der alle Ärzte zur Kassenpraxis zugelassen sein sollen, die sich zu bestimmten Bedingungen verpflichten und diese innehalten. Der hauptsächlichste Untergrund des Streites dürfte darin zu suchen sein, daß die Verwaltung zwar von den Ärzten eine Anpassung an die Bedürfnisse der Verwaltung verlangt, aber es nicht verstanden hat, oder nicht geneigt ist, sich ihrerseits den dem Wesen des ärztlichen Berufs entspringenden Eigenarten des ärztlichen Berufs anzupassen.

Das Inkraftreten der Reichsversicherungsordnung für die Krankenkassen zum 1. Januar 1914, die dadurch bedingte Entziehung weiterer Millionen Einwohner aus der freien Praxis und damit drohende erhöhte Abhängigkeit der Ärzte führte zu einer lebhaften Bewegung, die unter Mitwirkung des Staatssekretärs des Innern noch in letzter Stunde durch das sogen. Berliner Abkommen vom 23. Dezember 1913 beigelegt wurde. Die veränderten Arbeitsbedingungen im Kriege, die Teuerung brachten neue Streitpunkte, die im Dezember 1919 durch ein Ergänzungsabkommen vorläufig ausgeschaltet wurde, bis im April 1920 die Erhöhung der Einkommensgrenze auf 15 000 Mark eine neue Bewegung entfachte. Sie wurde am 1. Juni 1920 unter Mitwirkung des Reichsarbeitsministers durch eine Vereinbarung beigelegt, die aber auch noch keinen Frieden zu bringen scheint. Während die Führer der Ärzte auf Grund von freier Übereinkunft eine Arbeitsgemeinschaft mit den Krankenkassen erstreben, verlangen die Führer der Kassen zunächst eine gesetzliche Minderung der Rechte der Ärzte.

Daneben ergeht von politischen Parteien, vereinzelt auch von Ärzten, der Ruf nach Sozialisierung des Heilwesens.

Die beamteten Ärzte. Die Aufgaben der öffentlichen Gesundheitspflege: Krankheitsverhütung durch Beseitigung der Krankheitsursachen und Unterdrückung der Ausbreitung ansteckender Krankheiten, Nahrungsmittelüberwachung, Wohnungs- und Gewerbehygiene usw., und die Aufgaben der Rechtspflege gegenüber Geisteskranken, Leichenschau usw. bedingen die Notwendigkeit von Medizinalbeamten. Sieht man von den Universitätslehrern als Beamten ab, dann findet man Ärzte in reinem Beamtenverhältnis beim Reichsministerium des Innern, im Reichsarbeitsministerium, bei den Versorgungsbehörden und im Reichsgesundheitsamt; den Ministerien der Länder (in Preußen steht seit 1911 auch an der Spitze der Medizinalabteilung wieder ein Arzt) bei den Oberpräsidien und den Regierungspräsidien — je nach der landesgesetzlichen Regelung. Der beamtete Arzt in der Lokalinstanz ist der Bezirksarzt oder Kreisarzt. (In Preußen Gesetz betr. die Dienststellung der Kreisärzte usw. vom 16. September 1899 und die Dienstanweisung für die Kreisärzte vom 1. September 1909). Vorbedingung für die Anstellung als Kreisarzt sind das Bestehen der kreisärztlichen Prüfung, die erst nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums nach der Approbation als Arzt abgelegt werden darf, und die vorherige Ausübung einer fünfjährigen selbständigen Tätigkeit als Arzt. Die kreisärztliche Prüfung ist geregelt durch die Prüfungsordnung für Kreisärzte vom 24. Juni 1909. Vereinzelt sind beamtete Ärzte ausschließlich als Gerichtsarzt angestellt. Nur ein Teil der Kreisärzte ist vollbesoldet, die meisten sind noch auf Privatpraxis angewiesen und befinden sich oft in einer mißlichen Zwischenstellung.

Die Versorgung der Millionen von Kriegsbeschädigten hat zur Schaffung ganz neuer, dem Reichsarbeitsminister unterstehender Behörden geführt, der Hauptversorgungsämter und der Versorgungsämter. Bei ihnen sind als Reichsbeamte gegen 800 Ärzte für die Zwecke der Begutachtung und, in den Versorgungskrankenhäusern, für die Behandlung, angestellt worden. An die Stelle der Militärärzte sind die Ärzte der Reichswehr als Beamte getreten, auch die Sicherheitswehr hat beamtete Ärzte.

Des weiteren mehrt sich in den Gemeinden das Bedürfnis nach ausschließlich beamteten Ärzten. In einer Reihe von Städten sind Ärzte als Leiter des Gesundheitswesens Mitglieder des Magistrats, in anderen Magistratsbeamte. Die sich mehrenden sozialhygienischen Aufgaben der Gemeinden bedingen in zunehmendem Maße die vollamtliche Anstellung von Schulärzten oder für die sonstige gesundheitliche Fürsorge.

Organisation und Vereinswesen.

Zu unterscheiden sind staatliche und freiwillige Organisation. Staatliche Organisation: Diese ist nicht in allen Bundesstaaten vorhanden, dort, wo sie besteht, ist sie z. T. sehr verschiedenartig gestaltet, in einzelnen Staaten in Anlehnung an die Vereine, in anderen aus besonderen Wahlen hervorgegangen, in einzelnen Staaten mit, in anderen ohne Disziplinarbefugnissen. In Preußen wird auf Grund Kgl. Verordnung vom 25. Mai 1887 alle drei Jahre für jede Provinz eine Ärztekammer gewählt, aus deren Mitte nach dem Gesetz vom 25. November 1899 ein Ehrengericht gewählt wird, mit einem juristischen Mitgliede. Die Ärztekammern haben das Recht, von den wahlberechtigten Ärzten eine Umlage zu erheben. Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist jeder Arzt wahlberechtigt. Den Ehrengerichten unterstehen nicht die einer staatlichen Disziplinarordnung unterliegenden beamteten Ärzte. Aus den Vorständen der einzelnen Ärztekammern wird der Ärztekammerausschuß für Preußen gebildet; als Berufungsinstanz gegen die Urteile der Ehrengerichte besteht der Ehrengerichtshof für Preußen, dessen Entscheidungen endgültig sind. Ein Wiederaufnahmeverfahren ist bisher selbst beim Vorliegen neuer Tatsachen nicht möglich.

Ehrengerichtliche Strafen sind Warnung, Verweis, Geldstrafe bis 3000 Mark, zeitweise oder dauernde Aberkennung des aktiven und passiven Wahlrechts zur Ärztekammer. Die Approbation kann nirgends durch Ehrengerichtsspruch entzogen werden. Dies ist nur möglich gemäß §§ 53, 54 Gewerbeordnung.

(Ausführliches über die Standesgesetze in den einzelnen Bundesstaaten bei Joachim — Korn: Deutsches Ärzterecht.)

Freiwillige Vereinsorganisation: Abgesehen von den zahlreichen wissenschaftlichen Vereinen gibt es ein weitverzweigtes Netz von ärztlichen Vereinen, die sich vornehmlich mit Standesangelegenheiten befassen. Die weitaus meisten von ihnen sind zu dem „Deutschen Ärztevereinsbund" zusammengeschlossen, der von einem Geschäftsausschuß geleitet wird und von dem für gewöhnlich einmal im Jahre der „Deutsche Ärztetag" einberufen wird, zu dem die einzelnen Vereine ihre Delegierten entsenden. (Auf dem Ärztetag im Sommer 1914 vertraten 383 Delegierte 314 Vereine mit 24 556 Mitgliedern.)

Neben und in engster Verbindung mit dem Ärztevereinsbund, und zwar als dessen wirtschaftliche Abteilung, besteht der „Verband der Ärzte Deutschlands zur Wahrung ihrer wirtschaftlichen Interessen", nach seinem Sitz kurz „Leipziger Verband" genannt. Seine Mitgliederzahl betrug am 1. Mai 1913: 25 184. Er verdankt seine Entstehung den aus dem wirtschaftlichen Übergewicht der Krankenkassen entstandenen Nöten und stellt eine ausgesprochen gewerkschaftliche Organisation dar. Er bietet den Ärzten eine Stütze bei Kämpfen mit Krankenkassen, vermittelt kostenfrei Stellen als Assistenzarzt, Schiffsarzt usw., Vertretungen für erkrankte oder verreiste Ärzte, vermittelt Niederlassungen (und dämmt damit den Handel mit ärztlicher Praxis ein), unterhält eine Darlehnskasse für vorübergehende Notlagen, eine Sterbekasse, eine Versicherungskasse, einen Witwen- und Waisenunterstützungsfonds, eine Zentral-Vertragsprüfungsstelle und Einrichtungen für die sozialmedizinische Fortbildung (Musterbeispiel das von der Ortsgruppe Berlin des Leipziger Verbandes unterhaltene „Seminar für soziale Medizin").

Außerdem gibt es in den meisten Großstädten, Kreisen oder wirtschaftlich zusammengehörenden Bezirken wirtschaftliche Vereine, mit dem ausschließlichen Zweck des Abschlusses von Verträgen mit Krankenkassen und ähnlichen Organisationen und der Überwachung des ärztlichen Dienstes. Die Mehrzahl dieser Vereine reicht die von ihnen abzuschließenden Verträge zur Prüfung oder Genehmigung besonderen Vertragskommissionen ein, die meist als Organe der Ärztekammern oder im Anschluß an diese errichtet sind. Durch das Abkommen vom 23. Dezember 1913 kommen in allen Bezirken neu hinzu Arztregister und Vertragsausschuß.

Unterstützungswesen und Pensionskassen: Sehr vielgestaltig ist das ausgedehnte Versicherungs- und Unterstützungswesen der deutschen Ärzte, dessen Besonderheiten vielfach durch die historische Entwicklung begründet sind. Abgesehen von kleineren Unterstützungskassen vieler Standesvereine kommen vor allem in Betracht: die „Versicherungskasse deutscher Ärzte" mit dem Sitz in Berlin, eine selbständige Einrichtung nach Art der großen allgemeinen

Versicherungsgesellschaften, aber mit im wesentlichen ehrenamtlicher Verwaltung und einem größtenteils aus Stiftungen und Legaten herrührenden Reservefonds. Sie schließt mit Ärzten Lebens-, Invaliden-, Witwen-, Waisen- usw. Versicherungen zu verhältnismäßig niedrigen Prämien ab. Vielfach bestehen außerdem zwischen großen Ärztevereinen und Versicherungsgesellschaften Vorzugsverträge über Lebens-, Unfall-, Haftpflichtversicherung. In einzelnen Bundesstaaten (Sachsen, Bayern) bestehen z. T. schon sehr alte ärztliche Pensions- und Witwenkassen, auf ein Alter von fast 100 Jahren blickt die Hufelandstiftung zurück, ferner ermöglichte das gesetzlich festgelegte Umlagerecht der preußischen Ärztekammern diesen für jede Provinz die Errichtung einer Unterstützungskasse für bedürftige Ärzte, Arztwitwen und -waisen. (Die Unterstützungskasse der Ärztekammer Berlin-Brandenburg hat einen Jahresetat von rund 100 000 Mark.) Bei der Berlin-Brandenburger Ärztekammer besteht außerdem eine Darlehnskasse, ferner besteht eine besondere Organisation über ganz Deutschland zur Arbeitsvermittlung für Arztwitwen und -waisen.

Ärztliches Zeitschriftenwesen: Die Zahl der ärztlichen Zeitschriften geht in die Hunderte. Fast für jedes wissenschaftliche Sonderfach gibt es eine oder mehrere Zeitschriften, Archive, Monats-, Vierteljahrs-, Jahresberichte usw. Eine Anzahl von Wochenschriften, die z. T. in einer Stärke von mehreren tausend Seiten im Jahre erscheinen, behandeln das Gesamtgebiet der Medizin für den praktischen Arzt. Für die Standesangelegenheiten gibt der Deutsche Ärztevereinsbund das wöchentlich erscheinende „Ärztliche Vereinsblatt" heraus, auf das die angeschlossenen Vereine für jedes ihrer Mitglieder abonnieren müssen; der Leipziger Verband stellt wöchentlich seinen Mitgliedern die „Ärztlichen Mitteilungen" zu, außerdem besitzen die Standesvereine in den meisten Bundesstaaten, Provinzen und einzelnen Großstädten eigene Korrespondenzblätter.

Ein großer Teil der Redaktionen ärztlicher Zeitschriften gehört zur „Vereinigung der Deutschen Medizinischen Fachpresse". Diese stellt einheitliche Grundsätze auf für die Aufnahme von Polemiken u. dergl., über Nachdruck und Sonderabdrucke, übt eine Kontrolle über etwaige Reklameaufsätze, kontrolliert den Inseratenteil zur Fernhaltung von Kurpfuscheranzeigen und falschen Deklarationen von Heilmitteln u. dergl., entsendet gemeinsame Referenten auf Kongresse.

---

c) Der Rechtsanwalt.

Von Justizrat **Julius Magnus**, Berlin.

Literatur:

Juristische Wochenschrift. Herausgegeben vom Deutschen Anwaltsverein, Leipzig. Begründet 1871. Schriftleiter: Hänle-Ansbach und J. Johannsen (Berlin), Lüntzel (Berlin), sodann Maximilian Klempner (Berlin), sodann Kuhlenbeck, sodann Hugo Neumann (Berlin), seit 1916 Heinrich Dittenberger (Leipzig) und Julius Magnus (Berlin), unter Mitwirkung von Eugen Fuchs (Berlin) und Max Hachenburg (Mannheim). — Deutsche Rechtsanwalts-Zeitung, 1903 begründet und herausgegeben von Rechtsanwat Hans Soldan, Mainz. — Entscheidungen des Ehrengerichtshofs. Berlin, seit 1879. — Geschichte der Rechtsanwaltschaft von Adolf Weißler. Leipzig 1905.— Finger, Die Kunst des Rechtsanwalts. 2. Aufl. 1917. — Benedict, Die Advokatur unserer Zeit. 4. Aufl. 1912. — Levin, Die rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung des Anwaltszwangs. 1916. (Dazu: Düringer, Der Anwaltszwang. Jur. Wochenschrift 1916. S. 459ff.) — Kneer, Die deutsche Rechtsanwaltschaft. Staatsbürgerbibliothek Heft 77. München-Gladbach. (Dazu Plum, Jur. Wochenschr. 1917, S. 200.) — Zelter, Der wirtschaftliche Niedergang der deutschen Anwaltschaft. (Dazu v. Miltner, Die Notlage der Anwaltschaft. Jur. Wochenschr. 1918, S. 113.) — Pasch, Anwaltsnot. 1920. — Friedländer, Kommentar zur Rechtsanwaltsordnung. München, Berlin und Leipzig 1920. — Geschichte der Rechtsanwaltschaft: Brunner, Die Zulässigkeit der Anwaltschaft im französischen, normannischen und englischen Recht des Mittelalters. Zeitschr. f. vergl. Rechtswissenschaft. — Laß, Die Anwaltschaft im Zeitalter der Volksrechte und Kapitularien. Gierkes Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte. — Pütter, Von der Sollizitatur. Göttingen 1768. — Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsauffassung 1888. — Holtze, Geschichte des Kammergerichts 1890—1904. — Weißler, Die Umbildung der Anwaltschaft unter Friedrich dem Großen. 1901. — Lesse, Die preußische Rechtsanwaltschaft während der letzten 50 Jahre. Festgabe für Wilke.

Solange es eine menschliche Kultur gibt, Menschen über Menschen zu Gericht sitzen, gibt es auch Menschen, die durch Sachkunde, Gewandtheit in Rede und Kenntnissen sie unterstützen. Kein Volk, keine Zeit, keine Kulturstufe von der niedrigsten bis zur höchst entwickelten, in der sich dies nicht zeigt, in dem nicht der Beistand, den der eine dem andern im Rechtsverkehr leistet, tatsächlich vorhanden wäre, oft lose und gelegentlich, oft in feste Formen gefügt. Eine Geschichte der Rechtsanwaltschaft ist daher eine Geschichte der menschlichen Kultur. Die Geschichte der Anwaltschaft von diesem Gesichtspunkte zu schreiben, den Spuren nachzugehen, die von den ältesten Zeiten bis in die Gegenwart, von den Schriften der biblischen Überlieferung, von den frühesten Kultur- und Rechtsdokumenten bis auf unsere Tage führen, zu beobachten, wie sie immer bestimmter geregelt wird, immer fester sich ordnet, zur festen Organisation wird, wie sie sich je nach dem Kulturzustand, je nach der Auffassung von der Heiligkeit des Rechtes verschieden gestaltet, wie sie in theokratischen Staaten sich anders entwickelt, als in anderen, wie sie sich wandelt, je nachdem, ob der Rechtsprechende selbst des Rechtes kundig, oder ein einfacher Volksgenosse ist, welche Stelle die Beistände da, wo sie zum festen Stande werden, außerhalb ihrer Berufstätigkeit in Staat und Gesellschaft einnehmen, wie sie je nach dem Charakter des Staates, den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, soziologischen Auffassungen der Zeit und des Volkes teils einen Erwerbsstand, teils eine Durchgangsstufe für den jung aufstrebenden Politiker, teils einen Ruheposten für das gesättigte Alter darbietet — wäre eine dankenswerte Aufgabe für den Kultur- und Rechtshistoriker. Sie ist noch nicht geschrieben. Bausteine sind zusammengetragen: jede Rechtsgeschichte, vollends jede Geschichte des Prozesses, jede Kulturgeschichte, jedes Werk der vergleichenden Rechtswissenschaft, ja, jedes weltgeschichtliche Werk enthält sie. Auf dem knapp bemessenen Raum dieser Zeilen muß darauf verzichtet werden, auch nur andeutungsweise die Richtlinien für eine derart aufgefaßte Kultur- und Rechtsgeschichte der Anwaltschaft zu skizzieren. Nicht einmal der Geschichte der Beistandschaft in den beiden großen Wurzeln unseres Rechtes, dem römischen und dem deutsch-mittelalterlichen Recht, kann hier nachgegangen werden. Es genüge, zu erinnern, wie sie in der römischen Geschichte, — ein geschichtlich keineswegs vereinzelter Fall — aus der Priesterschaft hervorgegangen ist, der die Geheimwissenschaft der Rechtskunde innewohnte, die der Partei die Formel vorsprach und den Fall begutachtete, den der Laienrichter (iudex) zu entscheiden hatte, wie der iuris consultus oder advocatus dergestalt bis in die spätere Zeit der Republik zu den angesehensten Persönlichkeiten gehörte, wie die Träger der stolzesten Namen, z. B. beide Catonen, Cicero und selbst der Kaiser Augustus das Amt gelegentlich ausübten, wie — eine auch sonst durch die römische Geschichte sich ziehende Erscheinung — das Amt als Mittel galt, zu den hohen Ämtern der Republik zu gelangen, die dann wieder zur Quelle des Reichtums für den Amtsträger wurden, wie neben dem Gutachter der Orator oder Patronus stand und wie die Blüte der romanischen Beredsamkeit in den Gerichtssälen, — uns allen vertraut durch die Reden Ciceros, — sich betätigte. Nur angedeutet kann ferner werden, wie in der Kaiserzeit dann der Procurator litis auftrat und wie die Advokatur mit der Prokuratur vereinigt wurde. Die spätere Kaiserzeit bringt uns den berufsmäßigen Sachwalterstand der Advokaten und zeigt bereits, daß in dem komplizierten Gebilde des spätrömischen Rechtslebens die nämlichen Fragen, die auch heute die Anwaltschaft bewegen, die freie Advokatur bei jedem Gericht, die Lokalisierung, die Festlegung der Zahl der Advokaten, auftauchten.

Das germanische Recht zeigt ähnliche Anfänge. Der vorisprecho, Fürsprech, Redner, redesmann, spruchsman, sagibaco, asega, eosago, praelocutor, und wie die Namen sonst alle lauten mögen, dankt zunächst sein Amt dem Formalismus des Rechts, der Bindung an bestimmte Formeln. Hervorgegangen aus dem Rechtsweiseamt, der dem, — auch hier regelmäßig ungelehrten, — Richter „das Recht weist", bietet er ein interessantes Bild der Vereinigung von Vertretung öffentlicher Interessen und Vertretung der Parteirechte. Eine Zweiteilung des Berufes in den rechtskundigen Parteiberatern tritt erst im kanonischen Recht auf. In ihm und in der Folgezeit auch im weltlichen Rechtsverkehr, teilt sich immer schärfer das Amt des Prokurators, des Stellvertreters im Prozesse, und des Rechtsberaters, der nicht vor Gericht auftritt, nur außergerichtlich hilft und rät. Im englischen und französischen Recht hat sich diese Teilung erhalten: Frankreich unterscheidet noch heute den avoué, einen Mann von halber juristischer Bildung, der die Parteien berät, aber das Recht

zur Gerichtsvertretung nur in kleineren Sachen und vor den unteren Gerichten hat, von dem auf ungleich höherer sozialer und wissenschaftlicher Stufe stehenden avocat. In gleicher Weise scheidet das englische Recht den Solicitor, den lediglich in der Praxis gebildeten Geschäftsmann, der die Parteien berät, ihre Geschäfte führt und den Prozeß vorbereitet, der den vornehmen, juristisch und gesellschaftlich erzogenen barrister, aus deren Kreis die Richter entnommen werden, informiert.

Immer fester fügt sich schon im Mittelalter der Stand. Dies entspricht der gildenhaften Gebundenheit aller Berufsstände! Die Advokaten waren zusammengeschlossen, hatten ihren eigenen Schutzpatron, den heiligen Ivonius (einen 1003 in der Bretagne gestorbenen Advokaten, bekannt aus mannigfachen bildlichen Darstellungen, wie er die Klagen der Witwen und Waisen anhört und sich der Armen annimmt). Zur noch größeren Bedeutung gelangt der Stand nach der Rezeption des römischen Rechtes, als die doctores ihren Einzug in die deutsche Rechtspflege hielten und das Recht immer mehr zur Geheimkunst weniger wurde. In dem trefflichen, von hohem Idealismus und Berufsfreudigkeit getragenen Werke Weißlers „Geschichte der Rechtsanwaltschaft" lese der, der am Recht und seiner Geschichte, an der Geschichte unseres Volkes Interesse nimmt, lese der Psychologe, der die Nachtseiten menschlicher Bosheit und Beschränktheit, aber auch das erhebende Gefühl des unerschrockenen Kampfes dagegen ersehen will, welche Rolle die Advokaten hier in ihrer Eigenschaft als Verteidiger in dem fürchterlichen Strafprozeß der Carolina und ihrer noch fürchterlicheren Handhabung, mit Inquisition und Folter gespielt, und wie ein Advokat Just Oldekop es war, der zugunsten einer armen Dienstmagd den Kampf mit den Gerichten und hochgelahrten Fakultäten trotz Acht und Bann aufgenommen hat. Man lese dort auch nach, wie die Advokaten bei der Rezeption des römischen Rechtes gewirkt haben, und ersehe die weitere Geschichte, die mit der allgemeinen Geschichte Hand in Hand geht, ihr Wirken am Reichskammergericht, die soziale Stellung der Advokaten und die Geschichte des Standes einzelner hervorragenden Mitglieder. Es tut dem Reiz der Darstellung des trefflichen Buches keinen Abbruch, daß der ernste nur auf das rechtlich und anwaltlichrechtlich Erhebliche gerichtete Inhalt des Werkes es verbot, des größten Mannes zu gedenken, den die deutsche Advokatur, vielleicht überhaupt die Advokatur der ganzen Weltgeschichte hervorgebracht: Johann Wolfgang Goethes, der nach seinem Rechtsstudium an den Universitäten Leipzig und Straßburg, nach seiner Praktikantenzeit am Reichskammergericht zu Wetzlar, nach „mit einigen Ehren absolvierter Promotion" als Lizentiat der Rechte im Jahre 1771 in dem Senat der Stadt Frankfurt „zum Advokaten aufgeschworen" wurde.

Auch in der Geschichte der Anwaltschaft war Brandenburg-Preußen das, was es für die Geschichte Deutschlands war, führend und bahnbrechend.

Auch hier standen zunächst Prokuratur und Advokatur nebeneinander. Ein angesehener Advokatenstand hatte sich herausgebildet und sich trotz mannigfacher Angriffe und Antipathien (Friedrich Wilhelm I.) erhalten. Auch hier hat Friedrich der Große Bedeutendes gewirkt: Der Codex Fridericianus vom Jahre 1748 beseitigte die überflüssige Prokuratur und hielt nur die Advokatur aufrecht, auf welche Amtseigenschaft, geschlossene Zahl, Sachwalterzwang übergingen. Der Gang der Entwicklung wurde nur durch den kurzlebigen Versuch unterbrochen, sie zu einem reinen Staatsamte umzugestalten: zur Beratung und Vernehmung der Parteien wurden festbesoldete Assistenzräte ernannt, aber nur für größere Sachen, daher in geringer Zahl. Zur Entschädigung der entlassenen Advokaten wurde das Amt der Justizkommissare geschaffen, denen die freiwillige Gerichtsbarkeit, vorzugsweise das Notariat, daneben eine ganz beschränkte Prozeßtätigkeit, vor allem aber die Verteidigung in Strafsachen (Kriminalräte) eingeräumt war. Die Einrichtung bewährte sich so wenig, daß sie nach wenigen Jahren in Fortfall kam. Die Preußische Allgemeine Gerichtsordnung (1793) kennt sie nicht mehr. Sie gab dem Stande der Advokaten die Verfassung, die er im wesentlichen bis zur Reichsjustizreform (1879) behalten hat. Allerdings noch keine freie Advokatur: Die Justizkommissare wurden von der Justizverwaltung ernannt und zwar für ein bestimmtes Gericht. Ihre Vorbildung ist die richterliche. Sie sind Beamte. Aufsicht und Disziplin übt das Obergericht, seit 1807 ein von den Justizkommissaren aus ihrer Mitte gewählter Ehrenrat. Das Notariat ist regelmäßig mit dem Amte verbunden. Die Ernennungen erfolgten so sparsam, daß das Amt in der Regel ein sicheres und gutes Einkommen gewährte und von Rich-

tern vielfach erstrebt wurde[1]); andererseits wurde dafür gesorgt, daß auch die kleineren Gerichte mit Anwälten versorgt waren. Die Umwälzung von 1848 änderte daran nichts, nur daß der Advokat durch die Preußische Gerichts-Organisations-Verordnung vom 2. Januar 1849 den Namen „Rechtsanwalt" erhielt. (Der Name ist jünger, als man gemeinhin glaubt. Noch Anfang des 19. Jahrhunderts suchte man vergeblich nach einem deutschen Namen für Advokat. Man griff zurück auf das alte deutsche Wort Anwalt=Stellvertreter oder Bevollmächtigter, ein Wort, welches sich völlig unabhängig von der gerichtlichen Vertretung für die Bezeichnung eines Vertreters jeder Art eingebürgert hat. Den Stellvertretern vor Gericht legte man den Namen „Gerichtsanwalt" oder „Rechtsanwalt" bei. Sprachlich bedeutet dies also nicht etwa einen Mann, „der des Rechtes waltet", sondern den „Stellvertreter vor Gericht".)

Alles dies galt nur für Alt-Preußen; in der Rheinprovinz blieb die französische Verfassung mit ihrer Zweiteilung in procureur oder avoué und advocat in Geltung. Wieder andere Verhältnisse galten in anderen Staaten, namentlich in Hannover, dessen Verfahren für die spätere Gerichts-Reorganisation vorbildlich werden sollte.

Ein lebhafter Kampf setzte in den sechziger Jahren ein; die Mündlichkeit des Verfahrens, die wiederum ohne Anwaltszwang nicht denkbar war, vor allem aber die Freigabe der Advokatur wurde gefordert. Dies besonders von Rudoph Gneist in seiner klassischen — auch heute noch nicht überholten — Schrift des Jahres 1867 „Freie Advokatur". Einzelne Bundesstaaten hatten sie bereits, Österreich führte sie im Jahre 1861 ein. Die deutsche Justizorganisation, die am 1. Oktober 1879 in Kraft trat, besiegelte die Entwicklung: Mündliches Verfahren, Anwaltszwang, freie Advokatur. Dies gilt noch heute.

Danach ist die Verfassung der deutschen Rechtsanwaltschaft jetzt folgende: Es gibt nur eine einheitliche Rechtsanwaltschaft. Die Teilung der Anwaltschaft in Prokuratur und Advokatur ist verschwunden. Die Anwaltschaft ist frei. Jeder, der die Fähigkeit zum Richteramte erlangt hat, kann in sie eintreten. Ein Schönheitsfehler, — aber ein erheblicher, dem Gedanken der Einheit des deutschen Volkes und des deutschen Rechtes widersprechender! — haftet ihr noch an: die Beschränkung auf den einzelnen Bundesstaat.

Vor den Kollegial-Gerichten in Zivilsachen besteht der Anwaltszwang: nur ein bei dem bestimmten Gerichte zugelassener Anwalt darf als Prozeßbevollmächtigter fungieren. Bei den Amtsgerichten, den Strafgerichten und den zur Zeit zu immer größerer Bedeutung gelangenden Verwaltungsgerichten kann jeder Staatsbürger, also auch jeder Anwalt auftreten, doch ist die Anwaltschaft hier vielfach privilegiert (Notwendigkeit der Unterzeichnung der Revisionsschrift in Strafsachen, Recht des freien Auftretens, ohne die der Behörde gegen sonstige gewerbsmäßige Vertreter zustehende Zurückweisungsbefugnis usw.). Diesen Rechten entspricht die Pflicht der Vertretung der Armen, eine Pflicht, die sich im Laufe der Zeit immer schwerer fühlbar gemacht hat und dem Anwaltsstand große Lasten an Zeit, Arbeit und Kosten auferlegt. In schroffem Gegensatze zum Anwaltszwang steht die Ausschließung der Anwälte vor den Kaufmanns- und Gewerbegerichten, die aus einem mißverstandenen sozialen Empfinden heraus eingeführt ist und gegen die der Anwaltsstand nicht sowohl in seinem eigenen Interesse, als gerade im Interesse der hierdurch benachteiligten Rechtssuchenden, namentlich der wirtschaftlich Schwächeren, bisher allerdings vergeblich, angekämpft hat.

Nicht frei ist lediglich die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft am Reichsgericht; diese wird vielmehr vom Präsidium des Reichsgerichts nach seinem Ermessen besetzt.

Die Gebühren sind reichsgesetzlich festgelegt. (Die Grundlage der Gebührenbemessung ist noch heute die Gebührenordnung vom 7. Juli 1879, allerdings vielfach abgeändert durch die

---

[1]) Ein Bild geben folgende Zahlen:

	Zahl der preußischen Rechtsanwälte	Auf einen Rechtsanwalt entfiel eine Seelenzahl von
1851	1629	9 997
1856	1542	10 766
1861	1595	11 114
1870	2376	10 050
1876	2102	11 705
1879	2100	12 218

Zivilprozeß-Novelle vom 1. Juni 1909 und Art. IX des Gesetzes vom 22. Mai 1910 und die Gebührennovellen vom 1. April 1918 und 18. Dezember 1919). Abweichende Vereinbarungen sind zulässig; von ihnen wird in Strafsachen, in denen die Gebühren schon im Jahre 1879 völlig unzulänglich waren, und in bestimmten Arten von Zivilprozessen, die besondere Sachkenntnis und besondere Mühewaltung erfordern, jetzt auch allgemein in Zivilprozessen unter dem Druck des immer mehr sinkenden Geldwerts und der Erhöhung der Auslagen generell Gebrauch gemacht (Zuschlagsvereinbarungen der Anwaltsvereine!).

Ob und wie das Notariat mit der Rechtsanwaltschaft zu verbinden ist, ist dem Landesrechte überlassen. Demzufolge besteht in Preußen, Sachsen und fast allen norddeutschen Staaten diese Verbindung in der Gestalt, daß ein Teil der Rechtsanwälte zu Notaren ernannt wird, während in Süddeutschland und in Rheinpreußen das Notariat regelmäßig von der Rechtsanwaltschaft getrennt ist. Doch beginnt Preußen seit einigen Jahren in den Großstädten selbständige Notariate zu errichten.

Hat sich diese Organisation, der Anwaltszwang und die freie Advokatur, bewährt? An Angriffen gegen beide hat es nicht gefehlt und fehlt es auch heute nicht; doch hat die Erkenntnis, daß der Anwaltszwang nicht sowohl dem Anwaltsstande, als dem Interesse der Rechtssuchenden dient und für die glatte Abwickelung des modernen Geschäfts- und Gerichtsbetriebes unentbehrlich ist, sich immer mehr bei den unbefangenen Beobachtern der Dinge befestigt und daher dem Ansturm von rechts und links standgehalten. Schwieriger liegen die Fragen bezüglich der freien Advokatur. Hier wogt noch immer der Kampf, außerhalb wie innerhalb der Anwaltschaft. Eines ist unverkennbar: Übergroß war der Andrang zur Anwaltschaft. In großen Scharen drängten die Rechtsbeflissenen sich in die neue frei erschlossene Karriere. Steil aufwärts ging bis in die Jahre vor dem Weltkrieg die Kurve der Zulassungen:

im Jahre 1880	4112
„ „ 1885	4556
„ „ 1895	5985
„ „ 1900	6800
„ „ 1905	7863;

im Jahre 1910 ist die Zahl von 10 000 bereits überschritten, um dann unter dem Einfluß der Kriegsverluste, zu denen die Anwaltschaft in überreicher Weise beigesteuert hat und der Verzögerung der Examina der Kriegsteilnehmer, im Jahre 1917 auf 12 393 und im Jahre 1919 auf 12 030 zu fallen (was nach dem Verlust wichtiger Landesteile an sich wiederum eine Steigerung bedeutet); doch muß angesichts des großen Zustroms der Rechtsbeflissenen auf den Hochschulen und im Vorbereitungsdienst[1]) mit einer baldigen gewaltigen Steigerung der Anzahl gerechnet werden! Bis zum Weltkrieg hat also eine Vermehrung der Anwälte um über 150% stattgefunden, während die Bevölkerung des Reichs nur um etwas über 50% gestiegen war. Mannigfache Gründe spielten mit: Der Wohlstand Deutschlands, der nach dem Deutsch-Französischen Kriege eingesetzt hatte, führte ohnedies zu einer starken Vermehrung des Studiums. Nicht mehr nur die alten Beamten-, Patrizier- und Gutsbesitzerfamilien, auch die Industrie- und Handelswelt sandte ihre Söhne auf die Universität, und da der Staat trotz der Vermehrung der Richter- und Beamtenstellen naturgemäß nur einen geringen Bruchteil der Rechtsbeflissenen unterzubringen vermochte, so goß sich ein breiter Strom durch die weitgeöffneten Tore der freien Zulassung in die Anwaltschaft. Bald waren die großen Städte gefüllt, oft überfüllt. Segen und Unsegen der freien Konkurrenz, des ungefesselten Kampfes ums Dasein machten sich bemerkbar, im Anwaltsstande, wie in jedem anderen Stande, ja, wie in jeder Betätigung des menschlichen Lebens. Mit der steigenden Zahl fiel das Durchschnittseinkommen des einzelnen. Der „Divisor" wurde zu groß und die Folgen eines erschwerten Kampfes ums Dasein, verminderte Einkommensverhältnisse, zeigten sich auch hier, und doch muß zur Ehre der Anwaltschaft gesagt werden, nicht annähernd so, wie ihre Feinde es darstellten. Hat doch gerade die Erfahrung gelehrt, daß die Personen, welche sich gegen Standesehre und Standesgesetze vergingen, die die Grenzen der freien ehrlichen und erlaubten Wettbewerbstätigkeit überschritten, zum überwiegenden Teile nicht den Kreisen der Notleidenden angehörten

[1]) Siehe hierzu die Angaben des Staatssekretärs **Lisco**, Jur. Wochenschrift. 1919, Seite 408.

und daß denen, die derartige, der Anwaltschaft immer und immer wieder vorgehaltene Verfehlungen begingen, die unvergleichlich überwiegende Anzahl derer gegenübersteht, die in müheseliger harter, geistiger — in den großen Städten mit ihren großen Gerichtsgebäuden, mit ihren weiten Korridoren und hohen Treppen oft auch körperlicher — Arbeit um ein bescheidenes Existenzminimum ringen und dennoch ihren Schild rein gehalten haben.

Ein Gutes aber ist der Anwaltschaft durch die Einführung der freien Advokatur beschieden gewesen: ein hoher wissenschaftlicher Aufschwung! Unübersehbar ist die Zahl der literarischen Produktionen, die die Rechtswissenschaft oft bahnbrechend bereichert haben; von der kleinen Gelegenheitsarbeit, zu der ein praktischer Fall, ein Nachklang des Examens, den Anlaß bot, bis zum großen Kommentar oder Lehrbuch, bis hinauf zum großen grundlegenden Werk! Konnte noch in der vorigen Auflage dieses Handbuchs Weißler einige besonders rühmenswerte Namen, an ihrer Spitze Hermann Staub, hervorheben, so verbietet es jetzt der Raum, auch nur die größten Namen zu nennen, die an wissenschaftlicher Tiefe ihrer Werke keinem Hochschullehrer, keinem Mitglied der höchsten Gerichte nachstehen, ja, sie in ihrem praktischen Einfluß auf die Gestaltung des Rechtslebens oder der Rechtspflege vielfach überragen. Es gibt kein Rechtsgebiet — von den großen Gebieten des Bürgerlichen Gesetzbuchs und der Prozeßordnung bis zu den Spezialgebieten in ihren feinsten Verästelungen — auf dem nicht deutsche Anwälte grundlegende Werke, viele Gebiete, auf denen sie d i e grundlegenden Werke geschrieben haben, ja, manche Rechtsgebiete, die durch Anwälte überhaupt erst zu einer Wissenschaft geworden sind. Viele dieser Werke — ein erfreuliches Zeichen der Zusammenarbeit der juristischen Berufsstände — sind entstanden aus gemeinsamer Tätigkeit von Anwälten mit Rechtslehrern und Richtern. Es kann dahingestellt bleiben, ob dies eine Folge der freien Advokatur ist und nicht auch eine Folge davon, daß viele der besten Kräfte der deutschen Rechtswissenschaft aus Gründen, auf die hier nicht eingegangen werden soll, sich gerade der Anwaltschaft zuwendeten oder zuwenden mußten. Jedenfalls hat die freie Advokatur diese Folge gefördert.

Auch organisatorisch haben sich Anwälte — in erster Linie der unvergeßliche Hugo N e u m a n n, einer der glänzendsten Organisatoren wissenschaftlicher Arbeit! — betätigt: in der ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, der großen, die Gesamtheit der Juristen aller Berufsstände Deutschlands und Österreichs umfassenden Organisation, wie in den juristischen Gesellschaften der einzelnen Städte, in den Fachvereinen für einzelne Spezialrechtsgebiete, in den Zusammenfassungen der Interessengruppen.

Nicht ganz im Einklang mit der hohen wissenschaftlichen Warte, auf der die literarische Tätigkeit der deutschen Anwaltschaft steht, stand ihre soziale Bewertung innerhalb der Beamtenschaft. „Das Beamtentum haßt selbstverständlich den Advokaten als lästigen Mittelsmann und Querulanten", so gibt Max Weber die Stimmung wieder, im Unterbewußtsein mag auch bei manchen die Mißgunst wegen der — freilich oft überschätzten — Erwerbschancen mitgesprochen haben. Wohl bildete auch schon vor dem Kriege der Anwalt in den vielen Selbstverwaltungskörpern das Rückgrat der Verwaltung, waren Anwälte und solche, die es gewesen waren, in industriellen Betrieben größten Stils an einflußreicher Stelle tätig, spielten sie in den Parlamenten eine hervorragende Rolle. Und doch hatte man in Deutschland nicht — wie im Ausland — die große Bedeutung der Anwaltschaft für die politische Gestaltung erkannt, geschweige denn, daß, wie in vielen Staaten des Auslandes, die Anwaltschaft das Reservoir für Ministerposten und andere einflußreiche Stellen bilden konnte. Nicht einmal die bescheidenen Forderungen, die die Anwaltstage wiederholt aufgestellt haben, daß Richter — nicht im Interesse des Anwaltsstandes, sondern in dem der Rechtspflege! — mehr aus der Anwaltschaft entnommen werden sollten und das mit der wissenschaftlichen Bedeutung einzelner Anwälte begründete Verlangen, daß Anwälte mehr als bisher zum Amt des Rechtslehrers herangezogen werden sollten, ließ sich in irgendwie in Betracht kommendem Maße durchsetzen. Und doch hätte die glänzende Bewährung der wenigen Anwälte, die in das Richteramt übertraten, und die nicht minder glänzende Bewährung von Anwälten als Rechtslehrer an Handelshochschulen, technischen Hochschulen, freien Volkshochschulen, wenigstens zu einem Versuch in größerem Umfange Anlaß geben sollen.

Einen völligen Umschwung nach jeglicher Richtung brachte auch hier der Weltkrieg: Mit einem Male wurden Männer von organisatorischen Fähigkeiten und Rechtskenntnissen gebraucht,

und man war genötigt, auch auf die Anwaltschaft zurückzugreifen. Was die deutsche Anwaltschaft auf richterlichem Gebiete (Kriegsgerichtsräte, Richter in den besetzten Gebieten, Hilfsrichter im Heimatlande), in den mannigfachsten Zweigen der Verwaltung, in Feindesland wie in der Heimat geleistet hat, wie sie sich hier keinem der anderen Berufsstände unterlegen gezeigt hat, ist allseitig, auch von bisher anwaltfeindlicher Seite anerkannt worden.

Die Staatsumwälzung des Jahres 1918 änderte vollends die Stellung der Anwaltschaft in politischer Hinsicht. In großer Zahl traten Anwälte in die Staatsverwaltung ein; so gleich in den Rat der Volksbeauftragten der Novemberrevolution. In zahlreiche Ministerposten des Reichs und der Länder (auch der gegenwärtige Reichskanzler ist aus der Anwaltschaft hervorgegangen), in alle Zweige der Verwaltung, — allerdings nicht, was am nächsten gelegen hätte, des Richterstandes! — traten Anwälte in die Beamtenschaft, auch der Diplomatie, über, allerdings wohl meist nicht in ihrer Eigenschaft als Anwälte, sondern als Politiker. Doch ist auch die Zahl der unpolitischen, lediglich aus dem Grunde der Sach- und Fachkenntnis übernommenen Anwälte in Beamtenstellen und in Kreise der gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen keineswegs gering. Die Dinge sind noch zu sehr im Fluß, als daß schon ein Werturteil oder ein Ausblick auf die Zukunft gegeben werden könnte; doch sind wohl die Vertreter aller Parteien darüber einig, daß ein großer Teil der Anwälte in diesen Stellungen sich gut, zum Teil hervorragend bewährt hat. Daß die Anwaltschaft auch in der Politik eine Rolle spielt, und zwar in noch größerem Maße als zuvor, ist bekannt. Alle Parteien weisen Anwälte auf, zum Teil als Parteiführer, von der äußersten Rechten bis zum linkesten Flügel der äußersten Linken.

Geblieben ist auch nach der Umwälzung die Organisation der Anwaltschaft. Sie ist eine doppelte: eine gesetzliche und eine private. Kraft Gesetzes bilden die innerhalb des Bezirks eines Oberlandesgerichts und des Reichsgerichts zugelassenen Rechtsanwälte eine Anwaltkammer; diese wählt einen Vorstand zur Ausübung der Aufsicht und ehrengerichtlichen Strafgewalt, welche Warnung, Verweis, Geldstrafe bis 3000 Mark und Ausschließung umfaßt. Berufung findet an den Ehrengerichtshof statt, der in der Besetzung mit einem der Präsidenten des Reichsgerichts, drei Reichsgerichtsräten und drei Rechtsanwälten des Reichsgerichts urteilt.

Daneben haben sich private Organisationen von stets steigender Bedeutung gebildet: Das ganze Reich umfaßt der unmittelbar nach der Gründung des Deutschen Reichs im August 1871 auf dem Anwaltstage zu Bamberg gegründete Deutsche Anwaltverein. Seine Mitgliederzahl betrug 1871 1500, jetzt nahezu 10 000, also den weitaus größten Teil der deutschen Anwaltschaft. Seine Organe sind die — wissenschaftlichen und Standeszwecken gewidmete — „Juristische Wochenschrift“ und die „Nachrichten für die Mitglieder des Deutschen Anwaltvereins“. Neben dem Deutschen Anwaltverein besteht der „Verein der deutschen Amtsgerichtsanwälte“ und zahlreiche örtliche Organisationen, die sich teils auf ganze Länder erstrecken — wie der im Jahre 1919 gegründete Bayerische Anwaltverband, der im Jahre 1909 gegründete Sächsische Anwaltverein — teils Oberlandesgerichtsbezirke, teils den räumlichen Bezirk einzelner Orte umfassen. Die an Bedeutung und Umfang größten örtlichen Anwaltvereine sind der „Berliner Anwaltverein“ mit über 1700 Mitgliedern und der Hamburgische Anwaltverein mit über 250 Mitgliedern.

Die Bedeutung dieser Organisationen ist im ständigen Steigen. Nachdem auch die Angestellten der Anwaltschaft zu immer strafferen Organisationen vereinigt sind, werden diese anwaltlichen Organisationen zu einer öffentlich-rechtlichen Notwendigkeit, z. B. bei Abschluß von Tarifverträgen. Wenn auch die Erkenntnis von der Notwendigkeit der Organisierung unter der gegenwärtigen Zeitlage sich gerade in der Anwaltschaft — deren Mitglieder beruflich und innerlich zum Teil stark individualistisch gestimmt sind — schwerer durchgesetzt hat, als in manchen anderen Berufsständen, allmählich beginnt aber auch in der Anwaltschaft die Erkenntnis Platz zu greifen, daß nur ein fester Stand mit festem organisatorischen Gefüge den Stürmen von rechts und links, von oben und unten, die auch die Anwaltschaft bedrängen, standhalten kann, und daß nur durch Zusammenfassung ihrer Kräfte die deutsche Anwaltschaft die Stellung behaupten kann, die sie inne hat, und die Stellung erringen kann, die ihr in der Gemeinschaft der Volksgenossen zukommt und in der sich ihre Kraft zum Segen der Gesamtheit entfalten kann.

---

d) Der Schauspieler.

Von Professor **Ferdinand Gregori,**
Spielleiter und Darsteller am Deutschen Theater zu Berlin.

Die Revolution hat wie in manchem anderen Berufe so auch im schauspielerischen wirtschaftliche Verbesserungen beschleunigt, die seit Jahren auf etwas beschwerlichem Wege waren; dafür oder daneben aber künstlerische Abstriche gebracht, wie man sie vorher kaum für möglich gehalten hätte. Wer sich heute in den unteren Regionen umschaut, muß von dem, was er in nächster Nähe sieht, hochbefriedigt sein: der geringste Schauspieler, der vor dem Kriege monatlich etwa mit 150 M. bezahlt wurde, bekommt statt dessen, wenigstens in Berlin, 1400 M. Wer aber gewohnt ist, Kunst zuerst mit künstlerischen Maßen zu werten, sieht die ganze mittlere, die wesentliche Schicht der darstellenden Künstler — weil in größerer wirtschaftlicher Not als je und auf die Nebeneinnahmen des Films angewiesen — eines beträchtlichen Teiles ihrer Arbeitszeit und ihrer Kraft beraubt und von Probenscheu befallen; Mangel am Zusammenspiel, allgemeine Müdigkeit und Gleichgültigkeit gegenüber der guten Gesamtaufführung, sogar gegenüber jeder Rolle, die nicht gerade das Stück trägt, sind die notwendigen Folgen.

In Städten, wo keine oder nur geringe Gelegenheit zur Filmtätigkeit ist, scheint der künstlerische Niedergang des Theaters minder erkennbar zu sein als in den andern. Aber die nächste Zukunft wird gewiß auch die hier wirkenden Schauspieler nach den geradezu unsittlich hohen Nebengewinnen ihrer großstädtischen Kollegen lüstern machen; auch sie werden dann die Mittelstadt verlassen, um statt der 1000 M. für den Monat 1000 M. am Tage zu verdienen (1000 M. ist ein noch bescheidenes Film-Tageshonorar; das Doppelte, Drei- und Vierfache wird heute bezahlt, wobei ich die größten Filmsterne nicht einmal einbeziehe!).

Für den Wiederaufbau des rein künstlerischen Gebäudes ist aber der Film nicht das einzige Hindernis. Der schnelle Wechsel in den Theaterleitungen, die Ausstrahlungen des Rätesystems wirken auch schädlich. Man hat im November 1918 eine ganze Reihe von Intendanten verjagt, ohne — wenigstens im allgemeinen — bessere Kräfte an ihre Stelle zu setzen. Und an wievielen ehemaligen Hoftheatern sind inzwischen schon zwei, drei und mehr Regierungen, die von der Sympathie des Künstlerrats getragen waren, ernannt und gestürzt worden! Der Schauspieler ist seinem Wesen, seiner Veranlagung nach nicht schlechthin geeignet, ein Theater zu leiten, noch weniger aber, ständiger Ratgeber zu sein. Immer wird ihm sein begreiflicher Ehrgeiz, gute Rollen zu spielen und sich lästige Nebenbuhler vom Halse zu schaffen, die Objektivität trüben, die nötig ist, um Stücke zu beurteilen und Engagements abzuschließen. Natürlich war der Kammerherr des Fürsten in der Regel ein noch schlechterer Theaterleiter als ein vom Künstlerrat gewählter Kunstkollege; aber unleugbar gab's Kammerherren, die es wesentlich besser machten als manche hochgeschnellte Schauspieler von heute. Es wird in solchen Fällen immer gut sein, einen Rat, der von den Künstlern ausgeht, anzuhören und zu beherzigen, aber ausschlaggebend braucht er nicht zu werden. Die besten Theaterleiter haben stets einigen ihrer Mitglieder wehtun müssen, um so gut zu sein, wie sie der Geschichte erscheinen; ohne Reibungen kommt keine einzige ausgezeichnete Aufführung zustande, geschweige denn eine große Theaterepoche. Und ihr soll doch der ganze Betrieb zustreben. Was haben die Schauspieler Schreckliches prophezeit, wie haben sie vom Untergange der Kunst gefabelt, wo Mitterwurzer, Kainz, Rittner, Bassermann, Moissi durch einen kühnen Federstrich des Direktors ihrem Theater einverleibt wurden! Und die dauernden Erfolge

mit neuen Bühnenwerken sind auch sehr oft gegen die Vorhersage der Mitwirkenden errungen worden, wenn auch mit ihrer Hilfe.

Daß die Revolution von unten her geschah und nur zugunsten der unteren Schichten, nicht in Rücksicht auf die Kunst, die doch über allen Schauspielern stehen müßte, das zeigt sich an einem scheinbar geringwertigen Kampfpreis: der Fachbezeichnung. Sie unterhält noch Beziehungen zum altrömischen Theater, zu Plautus und Terenz. Der damalige „Bramarbas" etwa wurde nach Jahrhunderten bei uns zum „Kapitän Bombenspeyer" und spukte im neunzehnten noch als „Poltron" in unseren Personalverzeichnissen. Obgleich die deutschen Direktoren in den siebziger Jahren die Fachbezeichnungen aus den Verträgen wegließen und nur noch „Schauspieler" engagierten, also nicht mehr den „Ersten Helden", die „Soubrette", die „Anstandsdame", erhielten sich diese und ähnliche Etiketten noch bis in die neunziger Jahre im Theater-Almanach, und sie gehen noch jetzt bei den Agenten in Telegrammen um: der Kürze wegen, als Behelfe. Inzwischen hat sich aber die dramatische Dichtung, wie von den „Tyrannenagenten" und „Zärtlichen Alten" der Lessingschen Zeit, so auch von der Schablone neuerer Namen losgesagt. Schon Goethes „Götz" ist nicht mehr nach dieser Schablone zu besetzen. Die Dichtung strebte aus den Typen heraus zu den Individualitäten (gegenwärtig, wohl nur vorübergehend, führt der Weg wieder ein bißchen zurück) und beanspruchte ein reicher gegliedertes und differenzierteres Darstellerpersonal, als es die „Fächer" zuließen.

Freilich gab der weitere Begriff „Schauspieler" dem Theaterleiter und seinen Regisseuren auch eine Freiheit, die einzelnen ihrer Darsteller den Wirkungskreis verkleinerte. Um den Hamlet und die Jungfrau von Orleans stritten sich nun mehrere, während früher nur der „Erste Held" und die „Heroine" in Frage gekommen waren. Aber der „Erste Held" war vielleicht nur ein guter Tell, und die Hamletrolle stand gerade dem „Charakterspieler" zu Gesicht; die „Heroine" sah aus wie eine Riesendame und paßte zu dem stillen Hirtenmädchen wie die Faust aufs Auge! Daß bei diesen Besetzungsfreiheiten auch Ungerechtigkeiten unterliefen — wer wollte es leugnen! Aber allein um dieser Ungerechtigkeiten willen nunmehr einen künstlerischen Fortschritt von weittragender Bedeutung aufzugeben, konnte nur durch die Novemberrevolution gelingen, die auf die wirtschaftlichen Schwächen sah, nicht auf künstlerische Ziele. Die Nachteile der neuerlichen Fachbezeichnung machen sich aber heute schon geltend. Der Theaterleiter wählt den Ausweg, das Fach des „Nützlichkeits-Schauspielers" zu erfinden, und so wird mancher, der sonst vielleicht auf einige umfangreiche Rollen Anspruch gehabt hätte, vertraglich dazu verurteilt, sich mit jeder, auch der allerkleinsten abzufinden. Anderseits können personenreiche Stücke dort kaum noch aufgeführt werden, wo die Einrichtung der Fachbezeichnung im alten Ausmaße besteht: da gibt's etwa fünf Charakteraufgaben im Stück, aber im Ensemble nur drei „Charakterspieler"; „Liebhaber" und „Komiker" sind dazu nicht verpflichtet! Und wer spielt die zehn Rollen, die gar kein Fachgesicht haben?

Eine weitere Freiheitsminderung ist die Verwandlung der Schauspielergenossenschaft in eine Gewerkschaft. Ihr Präsident ist zufällig Sozialdemokrat und sieht das Heil nur in sozialdemokratischen Einrichtungen. Er stellt auch hier das wirtschaftliche Moment über das künstlerische. Lieber eine mittelmäßige Aufführung mit gutgestelltem Personal, sagt er, als eine vorzügliche, bei der einige Mitwirkende darben. Das ist menschlich schön gedacht, aber von Kunst wegen falsch. Es darf wohl als Erfahrungstatsache ausgesprochen werden: unsere Kunst gedeiht in der Leidenschaft des Lebenskampfes sehr gut! An vielen ehemaligen Hoftheatern, wo das Personal ins satte Beamtentum hineingeglitten war, schleppten die Aufführungen ganz bedenklich. Man tat wohl gerade noch seine Pflicht, aber die reicht in künstlerischen Dingen nicht aus. Der heiße Trieb muß mit in Rechnung gestellt werden, der den noch schlecht bezahlten Schauspieler aneifert, mehr als Alltagsarbeit zu tun, damit es ihm bald besser gehe. Was ist auch hier die üble Folge? Seitdem die kleine und die mittelgroße Gage ziemlich gleich sind, läßt der Ehrgeiz nach; der Bezieher der Mindestgage sucht sich seine Einkünfte auf anderen als künstlerischen Gebieten zu erhöhen und ist nur noch halb bei der Sache. Die Theaterleiter aber finden auch hier einen Ausweg: sie engagieren „Anfänger" oder was sich „Anfänger" nennt, weil sie denen nicht die beträchtliche Mindestgage auszufolgen haben. Ergebnis: ganz unausgeglichene Aufführungen, bei denen von Zusammen-

spiel und Niveau nichts mehr zu spüren ist! Ein großer Teil des Publikums, besonders des heutigen, das keine Vergleiche zu machen imstande ist, bemerkt aber den Niedergang nicht und duldet ihn so in Permanenz. Das Allerschlimmste an der Mindestgage ist, daß sie die künstlerisch Schwächeren in einem Berufe schützt, der es nur auf Auslese künstlerisch Starker absehen sollte. Wer früher über 150 M. gar nicht hinauskam, weil sich sein Talent nicht durchsetzen konnte, ging nach einigen Wintern des Mißvergnügens vom Theater ab und machte einem Begabteren Platz; von jetzt an wird die Talentlosigkeit zu hohen Jahren kommen, weil sie mit ausreichenden Einkünften verbunden ist.

Wem wird es heute noch einfallen, Rangunterschiede zwischen Fabrikarbeitern und — etwa — Schauspielern zu machen! Aber die Art ihrer Tätigkeit ist durch Klüfte getrennt, die man nicht so leicht wie die Lohnverhältnisse ausgleichen kann. Der Schauspieler steht dichterischen Offenbarungen nahe, kann seine individuellen Kräfte vor Tausenden sichtbar entfalten, genießt den Beifall und die Gunst beglückter Menschen: die Freude ist in seinem Leben eine fast täglich sich erneuernde Macht und trägt ihn — wir wissen es alle — über Schwierigkeiten und Quälereien wie auf Adlersflügeln weg. Das Gegenbild des Fabrikarbeiters ergibt sich von selbst. Für die Freude, die der Schauspieler an seinem Berufe hat, kann er, in jungen Jahren besonders, auch Opfer bringen.

Auch einem weiteren Zwange, der aus der Revolution erwachsen ist, kann ich nicht das Wort reden. Die beiden größten Bühnenorganisationen der Theaterleiter und der Darsteller standen von jeher, besonders aber seit 1908, in erbittertem Kampfe. Der Krieg brachte ein paar Anzeichen der Verständigung, die Revolution hat die Feinde zum Erstaunen schnell einander in die Arme geworfen. Die „Genossenschaft deutscher Bühnen-Angehöriger“ verpflichtet nun ihre Mitglieder (die Darsteller), nur mit Mitgliedern des „Deutschen Bühnenvereins“ (Direktorenverband) Verträge zu schließen; die Direktoren nehmen die dem entsprechende Gegenpflicht auf sich, nur „Genossenschafter“ zu engagieren. Wer also aus irgendeinem Grunde aus der „Genossenschaft“ oder dem „Bühnenverein“ ausgeschlossen wird, verliert jede Möglichkeit, sich beruflich zu betätigen! Ich halte diese Freiheitsberaubung gerade angesichts der in Frage stehenden leidenschaftlichen Temperamente für wichtiger als die Rückenstärkung der Organisationen, die durch eine zahlenmäßige Erhöhung der Mitgliederbestände herbeigeführt wird.

Vor dem Gesetz hat dieser Zwang wohl noch keine Gültigkeit; aber was besagt das? Und wenn schließlich die Regierung, die versprochen hat, die Meinungen abzuwägen, die Majorität entscheiden läßt, so siegt der wirtschaftliche Zwang; denn besonders in unserem Berufe, der so sehr viele Füllsel von Mitwirkenden braucht, stellt die Mehrzahl das wirtschaftliche Interesse über das künstlerische.

Das sind die Hauptbedenken gegen den Normal- und Tarifvertrag, die beide im April 1919 von der Jahresversammlung der Bühnenangehörigen en bloc angenommen wurden. Das Jahr darauf hat man sie, weil alles noch zu stark im Flusse war, nicht wieder durchgesprochen. Die außerordentlichen Vorzüge dieser Verträge lassen sich so zusammenfassen:

Der junge Schauspieler zieht nun wirklich, wenn er genügend Talent mithat, in ein gelobtes Land ein. Nicht nur die Folter der vierwöchigen Kündigungszeit ist von seiner Seele genommen, es gibt auch ein Minimum der Gage, das ihn mittleren anderen Berufen gleichstellt. Die Darstellerinnen insbesondere werden die unertragbare, unmoralische Last der Kostümbeschaffung los. Was ebenso selbstverständlich ist, obgleich der Theaterleiter bis jetzt nie etwas davon wissen wollte: Entschädigung für die Proben vor Beginn der Spielzeit (oft 8 Tage!) wird endlich zugestanden; Sonntags- und Nachtproben fallen so gut wie ganz weg, die meist nur vom schlechten Disponieren der Theaterkanzlei herkamen. Hat ein Mitglied das Unglück, krank zu werden, so geht es nicht nach einer oder zwei Wochen seiner Bezüge verlustig, sondern bekommt sie durch zehn Wochen ausbezahlt und findet auch dann noch Wege, die nicht geradeswegs ins Elend führen wie früher. Übertriebenen Strafen tritt der neue Vertrag entgegen, beschränkt die Kündigungsfreiheit des Theaterleiters und schenkt sie auch dem Mitgliede. Wegen irgendeiner Nichtigkeit ist auch keine sofortige Entlassung mehr möglich. Urlaub zur Beschaffung eines neuen Engagements wird ausdrücklich gewährleistet; weiter: angemessene Beschäftigung und ein Recht auf Ruhe; beides scheint einander zu widersprechen, und doch ist in diesem seltsamsten der Berufe gegen beides grausam

gefehlt worden. Ein Teil des Personals mußte gegen seinen Willen spazierengehen, ein andrer arbeitete sich inzwischen halbtot.

Die Namen Gustav Rickelt und Ludwig Seelig sind mit diesen Errungenschaften verknüpft; man soll, man darf, man wird sie nicht vergessen, wo man sich, vor allem an kleinen und mittleren Theatern, des Atemholens erfreut.

Noch ein Seitenblick vom Schauspieler auf das Theater, mit dem er ja steht und fällt! Werden die Gemeinden, wird der Staat die durch die Verbesserungen nötig gewordenen ungeheuerlichen Zuschüsse auf die Dauer leisten können, leisten dürfen? Städte, die vor dem Kriege noch vom Theaterleiter eine Pachtsumme bezogen, müssen jetzt eine halbe bis anderthalbe Million jährlich auswerfen, um die nackte Existenz ihrer Bühnen zu sichern. Entspricht das, was von kleinen und mittleren Bühnen künstlerisch geleistet wird, solchen Opfern? Sind sie nicht meist bloße Unterhaltungsinstitute? Ist es ihnen durchschnittlich möglich, wertvolle Dichtungen würdig auf die Bühne zu stellen? Und nehmen sie sich die nötige Zeit der Vorbereitung dazu? Sind ihre Klassikeraufführungen nicht vielmehr Entstellungen grober Art? Als Unterhaltungsinstitute mit einem Spielplan, in dem die Operette und der Schwank triumphieren, muß es ihnen gelingen, auf eigenen Füßen zu stehen; dazu darf kein Steuergroschen vergeudet werden! Die reinere Kunst aber sollte von großen Zentren aus nur ab und zu über die kleinen Städte gebracht werden; durch wandernde Truppen, die zu subventionieren nur geringe öffentliche Mittel erforderlich sind. Diese Truppen hätten sich fürs erste auf solche Stücke hohen dichterischen Ranges zu beschränken, die ein kleines Personal erfordern, sich ferner in Hinsicht auf Kostüm und Dekorationen größter Enthaltsamkeit und Einfachheit zu befleißigen, und der Besuch ihrer Vorstellungen müßte so organisiert sein, daß niemals ein Platz leer wäre.

---

48. Abschnitt.

Die Frau in der Volkswirtschaft.

Von Geh. Rat Dr. iur. et phil. **Julius Pierstorff,**

o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Jena.

Literatur:

Zahn, Friedrich, Deutschlands wirtschaftliche Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Volkszählung 1905, sowie der Berufs- und Betriebszählung 1907, Annalen des Deutschen Reichs, 43. Jahrg., München und Berlin 1910, bes. fünfter Abschnitt „Frauenerwerb". (Auch selbständig erschienen.) — Silbermann, J., Die Frauenarbeit nach den beiden letzten Berufszählungen. Schmollers Jahrb. f. Gesetzgebung, 35. Jahrg., Leipzig 1911. — Pierstorff, Jul., Weibliche Arbeit und Frauenfragen. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Jena 1908—1911. — Reichsarbeitsblatt. — Soziale Praxis. — Kriegsberichte der preußischen Gewerbeaufsichtsbeamten für 1914—1918. Berlin 1919. — Jahrbuch des Bundes der deutschen Frauenvereine. Leipzig und Berlin. — Frauen-Archiv, herausg. von J. Silbermann. — Blos, Anna, Kommunale Frauenarbeit im Kriege. Berlin 1917. — Bäumer, Gertrud, Hinter den Schützengräben. Jena 1916.

Bis zum Beginn der modernen Industrieperiode war die Verwendung der weiblichen Arbeitskraft, zumal da bis dahin alle sonstige produktive Tätigkeit weit hinter der Bodenproduktion zurückstand, in Land und Stadt auf die naturalwirtschaftlich gebundene Hauswirtschaft beschränkt, im zünftigen Handwerk der Städte sogar planmäßig zurückgedrängt. Erst in der aufkommenden Textilindustrie, besonders der Baumwollspinnerei, in deren Entwicklung England im 18. Jahrhundert voranging, werden zunächst zu Hause, dann, nach Aufnahme des Maschinenbetriebes, auch in Fabriken Frauen und Mädchen (bzw. Kinder) der unteren Klassen in wachsendem Umfange gewerblich beschäftigt, wozu überschüssige weibliche Arbeitskraft, Art und Einfachheit der Arbeits-

verrichtungen sowie Niedrigkeit der Löhne besondere Veranlassung gaben. Von da aus verbreitete sich die Frauenarbeit allmählich über weitere Industriezweige, sogar im Bergbau. Als im Laufe des 19. Jahrhunderts die „moderne Industrie" in den Kontinentalstaaten ebenfalls Fuß faßte, kam auch hier — so in Deutschland — die Frauenarbeit in den für sie geeigneten Zweigen mehr und mehr zur Entwicklung, sowohl in den Fabriken wie in den hausindustriellen Betrieben. Mit dem fortschreitenden Wachstum der Städte entstand eine neue, meist großstädtische Hausindustrie, besonders auf dem Gebiete der Konfektion, welche den alten ländlichen Hausindustrien zur Seite trat. Über die Arbeiterschutzgesetzgebung, welche durch die Frauen- und Kinderarbeit ausgelöst wurde, ist an anderer Stelle berichtet.

Anders und später als in der Arbeiterklasse erfaßte die berufliche Frauenarbeit die mittleren Schichten der Bevölkerung. Immer mehr wurde mit Ausbreitung der reinen Geldwirtschaft in weiten Kreisen die alte Haus- und Familienwirtschaft ihres produktiven Inhalts beraubt und auf bloße Konsumtionswirtschaft beschränkt, ein Vorgang, der vornehmlich gefördert wurde durch das Vordringen der Städte wie durch die Zunahme der festbesoldeten Klassen, die neben dem selbständig erwerbenden Bürgertum immer größere Bedeutung gewannen. Infolgedessen wurde es auch hier immer zahlreicheren Familien erschwert, weiblichen Mitgliedern im eigenen Haushalt einen befriedigenden Wirkungskreis und Unterhalt zu finden, zumal für die Haustöchter dieser Kreise die Aussichten, in der Ehe Lebensaufgabe und Versorgung zu finden, sich verminderten. Bei fehlendem oder unzulänglichem Vermögen entstand oft bittere Not.

Allmählich gelang es der bürgerlichen Frauenbewegung, welche in den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts in England und Deutschland einsetzte, den Bann der überlieferten Standesanschauungen zu brechen und die weiblichen Elemente des Mittelstandes einer außerhäuslichen Erwerbstätigkeit geneigt zu machen, indem sie zugleich um die Erschließung neuer Berufe wie um die Erweiterung und Reform der Frauenbildung behufs Steigerung der weiblichen Erwerbsfähigkeit mit wachsendem Erfolg bemüht waren. Hand in Hand hiermit gingen die Bestrebungen zur Hebung der weiblichen Leistungsfähigkeit für die Betätigung in Haus und Familie, in der richtigen Erkenntnis, daß in allem Wandel der Zeiten der Beruf der Gattin und Mutter die Hauptaufgabe des Geschlechtes bleibt, aber steigende Anforderungen stellt. Ein zunehmendes Tätigkeitsfeld bot den Frauen der Lehr- und Erziehungsberuf, in welchem sie nach und nach eine ihrer Befähigung und Leistungskraft angemessenere Bedeutung errangen. Ein spezifisch weibliches Arbeitsgebiet von größter Ausdehnungsfähigkeit erwuchs in der weltlichen Krankenpflege, welche sich neben den religiösen und kirchlichen Organisationen immer kräftiger entfaltete, nachdem sie bis dahin fast brach gelegen hatte. Erst spät erwachte in Frauenkreisen das soziale Bewußtsein und bestimmte sie, sich den allgemeinen Fürsorge- und Pflegeaufgaben, welche die moderne Wirtschaftsordnung und Gesellschaftsgestaltung mit sich brachte, in größerem Umfange zu widmen. Damit erschloß sich ihnen ein Arbeitsgebiet von ungeahnter Fülle, das alsbald im Weltkriege zu reichster Entfaltung kommen sollte.

Auch bei völliger rechtlicher Gleichstellung ist naturgemäß das Arbeitsgebiet der Frauen auf die Dauer und für die Regel auf solche Zweige und Verrichtungen beschränkt, welche sich für den weiblichen Organismus eignen, mithin vor allem auf solche leichterer Art, die mehr Geschicklichkeit als Körperkraft erfordern.

Abgesehen hiervon bewirkt der Umstand, daß für die Frau — im Gegensatz zum Manne — die Ehe selbst Beruf ist und die große Masse früher oder später zur Ehe gelangt, eine andere Stellung des weiblichen Geschlechts zum Erwerbs- und Berufsleben. Die Unverheirateten pflegen, vor allem in den unteren Schichten und in jüngeren Jahren, die Berufstätigkeit nur als ein Durchgangsstadium zu betrachten, die Verheirateten wegen des unvermeidlichen Konflikts mit den häuslichen Pflichten sie meist nur soweit auszuüben, als die Erwerbsnotwendigkeit sie gebietet. Daher überwiegt überall die ungelernte Arbeit und solche, die geringere Vorbildung erfordert. Bevorzugt werden Berufszweige, welche den familiären Arbeitsgebieten des Geschlechts verwandt sind oder zu ihnen in näherer Beziehung stehen. Auch in den höheren Berufsgattungen kommt dies zur Geltung. Auch hier steht der Lehr- und Erziehungsberuf im Vordergrunde, neben denen nur die ärztliche Praxis, bei ihrer Beschränkung auf die Behandlung von Frauen und Kindern etwas größere Bedeutung zu

erlangen verspricht. Der Heimarbeit ist trotz aller sonstigen Mängel, welche dieser Erwerbsform der Frauenarbeit anhaftet, eine hervorragende Rolle gesichert, weil sie die weiblichen Familienglieder in engerer Verbindung mit Haus und Familie erhält, insbesondere den verheirateten Frauen vielfach die einzige Möglichkeit bietet, Erwerb und häusliche Pflichten in Einklang zu bringen.

In Deutschland betrug nach der Berufszählung des Jahres 1907 die Zahl der im Hauptberuf erwerbstätigen Frauen

8,24 Millionen = 26,37% aller weiblichen Personen.

Dazu kamen weibliche Dienstboten

1,25 Millionen = 4,05% „ „ „

Zusammen 9,49 Millionen = 30,37% „ „ „

Weitaus die größte Zahl der erwerbstätigen Frauen entfielen auf die Land- (und Forst-) wirtschaft mit 4,60 Millionen, von ihnen aber nicht weniger als 2,84 Millionen auf die mithelfenden Familienangehörigen.

Bergbau und Industrie zählten demgegenüber nur 2,10 Millionen weibliche Erwerbstätige; Handel und Verkehr, der überhaupt weniger Hände beschäftigt, nur 0,93 Millionen.

Um die Bedeutung dieser Zahlen richtig zu würdigen, bedarf es einer Berücksichtigung ihres Wachstums. Während die Zahl der erwerbstätigen Männer seit 1895 sich prozentual nicht veränderte (61%), stieg die Zahl der erwerbstätigen Frauen in derselben Periode von 5,26 auf 8,24 Millionen oder von 19,97 auf 26,37% und sank die Zahl der weiblichen Dienstboten von 1,31 auf 1,25 Millionen oder von 4,99 auf 4,00% bei einem gleichzeitigen Wachstum der Gesamtbevölkerung von 20% in dieser Periode von 1895 bis 1907.

Enorm war die Zunahme der weiblichen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, wo ihre Zahl sich um 67,04% — von 2,75 auf 4,60 Millionen — erhöhte, während die Zahl der Männer absolut und prozentual eine mäßige Abnahme aufwies. Jenes auffallende Wachstum beruhte indessen fast ausschließlich auf der Zunahme der mithelfenden Familienangehörigen und war — wohl zum allergrößten Teil — nur ein scheinbares, insofern bei der letzten Berufszählung die genannten Angehörigen weit schärfer erfaßt wurden als früher.

In der Industrie belief sich die Zunahme der weiblichen Kräfte auf 38,31%, indem ihre Zahl sich von 1,52 auf 2,10 Millionen erhöhte. Am stärksten trat eine Vermehrung der Frauenarbeit im Handel und Verkehr zutage, wo sie um 60,69%, oder absolut von 0,58 auf 0,93 Millionen stieg. Doch auch die Männer nahmen in der Industrie um 35,39%, im Handel und Verkehr um 44,76% zu, aber bei weit höheren absoluten Ziffern. Von einer wesentlichen Verschiebung der Verhältnisse zugunsten des weiblichen Geschlechts kann daher nicht gesprochen werden, zumal da beim Handel allein die Zahl der als Familienangehörigen mithelfenden Frauen sich um 136 000 oder 144% erhöhte, während die analoge Vermehrungsziffer der Männer absolut geringfügig blieb.

In häuslichen Diensten (nicht als Dienstboten) und Lohnarbeit wechselnder Art waren 1907 320 000 Frauen, in etwas mehr als in doppelter Zahl wie Männer, beschäftigt.

Trotzdem die Zahl der in freien Berufen und Anstellungen tätigen Frauen seit dem letzten Vierteljahrhundert sich um das anderthalbfache (oder auf das $2^1/_2$fache) erhöht hatte, blieb sie mit 288 000 weit zurück hinter der Zahl der erwerbsfähigen Männer, welche sich auf 1,45 Millionen belief.

Von allen erwerbstätigen Frauen, einschl. Dienstboten (= 9,5 Millionen) entfielen auf

Landwirtschaft	48,4 %,
Industrie	22,2 %,
Handel und Verkehr	9,8 %,
Häusliche Dienste	3,4 %,
Öffentlichen Dienst und freie Berufe	3,0 %,
Dienstboten	13,2 %.

Von allen erwerbstätigen Frauen, einschl. Dienstboten, waren

Selbständige	12,62 %,
Angestellte	2,03 %,
Häusliche Dienstboten	13,16 %,
Mithelfende Familienangehörige	33,47 %,
Sonstige Arbeiterinnen	38,72 %.

Weibliche Selbständige wurden gezählt:

in der Landwirtschaft usw.	328 200	(13,1 %),
in der Industrie[1]	477 300	(24,1 %),
im Handel und Verkehr	246 600	(24,9 %).

Weibliche Angestellte:

in der Landwirtschaft	16 264	(16,5 %),
in der Industrie	63 936	(9,3 %),
im Handel und Verkehr	79 689	(15,8 %).

Weibliche Arbeiterinnen:

in der Landwirtschaft	4 254 500	(58,4 %),
davon mithelfende Familienangehörige	2 840 900	(73,0 %),
sonstige Arbeiterinnen	1 413 600	(41,7 %),
in der Industrie	1 562 698	(18,2 %),
davon mithelfende Familienangehörige	105 900	(79,0 %),
sonstige Arbeiterinnen	1 456 800	(17,2 %),
im Handel und Verkehr	605 000	(30,9 %),
davon mithelfende Familienangehörige	231 000	(88,7 %),
sonstige Arbeiterinnen	374 000	(22,0 %).

Unter den Gewerbegruppen, in welchen die Frauenarbeit absolut oder relativ größere Bedeutung besitzt, standen im Vordergrunde:

Bekleidungsgewerbe	721 400	(50,7 %),
Textilindustrie	528 200	(50,0 %),
Nahrungs- und Genußmittel	249 000	(22,0 %),
Reinigungsgewerbe	161 700	(59,8 %),
Papierindustrie	67 300	(32,6 %),
Polygraphisches Gewerbe	38 000	(20,2 %).

Ferner waren Frauen beschäftigt:

im Handelsgewerbe	545 200	(31,3 %),
in Gast- und Schankwirtschaft	339 600	(52,1 %).

In der Industrie überwog die ungelernte weibliche Arbeit (802 000) die gelernte (651 000).

Viel weibliche Erwerbstätigkeit wurde ausgeübt im Nebenberuf. Die 3,4 Millionen Nebenberufsfälle, welche auf das weibliche Geschlecht entfielen, bildeten 45,25% der Gesamtzahl. An ihnen waren weibliche Erwerbstätige mit Hauptberuf nur mit einem Fünftel beteiligt.

Stark waren die Frauen in der Hausindustrie beschäftigt. Ihr Anteil war im Wachsen, während die Zahl der Männer abnahm. Zur damaligen Zeit war er schon im Übergewicht.

Weitaus die meisten erwerbstätigen Frauen — 70,3% — waren unverheiratet. Von den 9,49 Millionen einen Hauptberuf ausübenden Frauen einschließlich der Dienstboten waren nur 2,82 Millionen oder 29,7% verheiratet. Die geringste Zahl der Verheirateten wiesen die Dienstboten auf, 0,7% unter 1¼ Million. Von den 290 000 Frauen, welche im öffentlichen Dienst oder in freien Berufen tätig waren, entfielen 11,0% auf die Verheirateten, von denjenigen, welche häusliche Dienste und Lohnarbeit wechselnder Art verrichteten, zusammen 320 000 = 16,4%, aber 28,4% auf Verwitwete. Die drei großen Berufsabteilungen Landwirtschaft, Industrie und Handel zählten zusammen unter 7,63 Millionen weiblichen Erwerbstätigen 2,72 Millionen oder 35,7% verheiratete Frauen. Von ihnen entfiel der weitaus größte Teil, nämlich 2,01 Millionen, auf die Landwirtschaft, in der es sich weniger um im engeren Sinne erwerbstätige Frauen handelt, als um in der Familie mithelfende Ehefrauen. Auch die starke Zunahme der erwerbstätigen Ehefrauen, welche seit 1895 166% betrug, rührte fast ausschließlich von der Landwirtschaft und der schärferen Erfassung der mithelfenden Familienangehörigen in ihr her. In der Landwirtschaft waren 43,8% aller erwerbs-

[1]) Davon 134 700 im industriellen Hausgewerbe.

tätigen Frauen verheiratet, in der Industrie 21,3% (= 450 000 von 2,10 Millionen), im Handel und Verkehr 28,2% (= 260 000 von 930 000). Von diesen 260 000 im Handel und Verkehr tätigen Verheirateten entfiel wiederum der größte Teil — 152 000 — auf die mithelfenden Ehefrauen.

Die Kriegswirtschaft hat die Frauenarbeit tiefgreifend, wenn auch in den einzelnen Zweigen in sehr verschiedenem Maße beeinflußt. Wohl mit das Größte wurde von den Landfrauen geleistet, welche die fehlenden Männer in der Wirtschaftsleitung wie in der Verrichtung ländlicher Arbeiten, welche ja keine Einschränkung und Unterbrechung gestatteten, ersetzen mußten. Rühmenswertes leisteten vielfach auch die Handwerkerfrauen in der Fortführung der Betriebe, wenn es galt, für den zu den Fahnen geeilten Gatten, Vater oder Bruder einzutreten, wobei sie vielfach ganz auf ihre eigene Kraft gestellt waren. Auf den übrigen Wirtschaftsgebieten brachten, auch abgesehen von den besonderen Verhältnissen, welche in dem Webstoff- und Bekleidungsgewerbe zu weitgehenden Arbeitsbeschränkungen führten, die allgemeine Absatzstockung und die damit verbundene Erschütterung des Arbeitsmarktes bei Kriegsausbruch den erwerbstätigen Frauen anfangs große Arbeitslosigkeit. Dazu kam, daß der Krieg sehr viele Frauen und Mädchen, die bis dahin in der eigenen Familie ihren Unterhalt gefunden hatten, ihres Ernährers beraubt, sich genötigt sahen, eigenen Erwerb zu suchen. Nach vollendeter Umstellung der Industrie auf die Erfordernisse der Kriegswirtschaft kam indessen die zunehmende Arbeitslosigkeit nicht nur zum Stillstand, sondern schlug sogar in eine wachsende, noch durch die Höhe der Kriegslöhne geförderte Ausdehnung der Frauenarbeit um, allerdings meist nur unter starker Verschiebung der bisherigen Arbeitsgebiete, beruflich wie örtlich, so daß ein Ausgleich zwischen der Arbeitsnachfrage und dem Arbeitsangebot sich nur unvollkommen vollziehen konnte. Im Durchschnitt entfielen bis August 1916, wo der Tiefstand erreicht war, trotz der Einberufung des Landsturms auf je 2 offene Stellen 3 arbeitsuchende Frauen. Unter diesen Umständen vollzog sich die kriegsbedingte Ausdehnung der Frauenarbeit in Deutschland leichter als in den feindlichen Ländern.

Da es vor allem galt, die zum Heeresdienst eingezogenen männlichen Arbeitskräfte zu ersetzen, drangen die Frauen in eine Reihe von Arbeitsgebieten ein, welche bisher als Domäne des Mannes gegolten hatten. Nicht unerhebliche Mengen von Frauen und Mädchen, die vom Lande stammten, kehrten auf das Land zurück, um hier die entstandenen Lücken auszufüllen, soweit dies nicht durch zurückgebliebene Ausländer oder später durch Kriegsgefangene geschah.

Andere wandten sich der Heimarbeit und dem Bekleidungsgewerbe zu oder fanden Unterkunft im kaufmännischen Betriebe wie im Bank- und Bureaudienst. Eine wachsende Zahl wurde im Verkehrsdienst: beim Eisenbahnbetriebe — hier sogar teilweise als Erdarbeiterinnen —, bei den Straßenbahnen, bei der Post, beschäftigt. Im allergrößten Umfange wurden Frauen von der anschwellenden Kriegs- und Rüstungsindustrie aufgenommen, so von den Bergbau- und Hüttenbetrieben, vornehmlich für Transport- und Entladungsarbeiten, im Kesselhaus und als Feuerschürer, von der elektrischen und chemischen Industrie (Sprengstofffabrikation), von der Metallindustrie (Granatenherstellung), von der Maschinenindustrie und vom Apparatebau. Nicht nur für leichtere, sondern auch für schwere Arbeitsvorrichtungen wurden sie hier überall verwendet, an den Drehbänken wie an Bohr- und Fräsmaschinen. Zahlreiche Einstellungen erfolgten bei der kriegswichtigen optischen Industrie, auch in der Leder- wie in der Holzindustrie. In manchen Zweigen, wie in der Papierindustrie, in den Bleichereien und Färbereien kam die Frauenarbeit zur fast ausschließlichen Vorherrschaft, während in anderen Gewerbszweigen hinwiederum der Krieg andauernde umfangreiche Entlassungen zur Folge hatte. Die Aufhebung der gesetzlichen Schutzbestimmungen führte in manchen Zweigen der Kriegsindustrie geradezu zum Raubbau an der weiblichen Arbeitskraft. Insbesondere in der Schwerindustrie haben unter solchen Umständen die Frauen vielfach fast Übermenschliches geleistet, so vor dem Feuer beim Schichtwechsel.

Die Arbeitslosigkeit, die tatsächlich trotz allem bestehen blieb und die durch die statistischen Nachweise keineswegs erschöpft ist, wurde zum Teil durch Heeresaufträge gemildert. Außerdem suchte man durch Notstandsarbeiten, vor allem durch Ausgabe von Strick- und Näharbeiten der Not nach Kräften zu steuern.

Bis Mitte 1916 erfuhr der allgemeine Arbeitsandrang, der nach den ersten Kriegsmonaten verblieben war, keine Abschwächung. Erst seit Mai 1917 blieb die Zahl der Arbeitsgesuche hinter der Zahl der offenen Stellen zurück.

Bei der Krankenversicherung stieg die Zahl der weiblichen Kassenmitglieder, welche, da die berichtenden Kassen erfahrungsgemäß nur $^{7}/_{10}$ der Versicherten vertreten, nur geschätzt werden kann, bis Mitte 1918 von 5 auf 5,7 Millionen. Bei 5135 Kassen, für die Berichte aus den Jahren 1914, 1917 und 1918 vorlagen, betrug die Zahl der Beschäftigten:

	männliche	weibliche
1. Juli 1914	6 473 392	3 466 371
1. Juli 1917	3 888 183	4 014 977
1. Juli 1918	3 874 698	4 050 189

Die Zahl der weiblichen Beschäftigten war somit von 1914 bis 1918 um fast 17% gestiegen, die Zahl der männlichen Beschäftigten hingegen um rund 40% gesunken. Um Mitte 1918 kam die Vermehrung der weiblichen Arbeitskräfte zum Stillstand.

Während Preußen in den der Gewerbeaufsicht unterstehenden Betrieben 1913 2 662 152 männliche und 687 734 weibliche Arbeiter zählte, wurden 1918 in ihnen 2 018 271 männliche und 1 230 884 weibliche Arbeiter beschäftigt.

Die Zahl der weiblichen Beschäftigten, soweit sie ihrer sozialen Stellung nach in den Mitgliedsbereich der Krankenkassen fallen, also Arbeiterinnen, untere Angestellte, Dienstboten und mithelfende Familienangehörige der gleichen sozialen Schicht — Versicherte und Nichtversicherte zusammengenommen — werden für ganz Deutschland am 1. Juli 1918 auf 7 bis 8 Millionen geschätzt.

Nach Gewerbszweigen und Gegenden war der Grad, in dem die weiblichen Artbeitskräfte ab- oder zunahmen, außerordentlich verschieden. Teilweise betrug die Zunahme das 4- bis 7fache, vereinzelt noch mehr, während in anderen Zweigen die Zahl sank.

In den Betrieben, welche der preußischen Gewerbeaufsicht unterstellt waren, gestalteten sich für die einzelnen Industrien die Verhältnisse folgendermaßen:

1918 (1913)	Arbeiter männliche		Arbeiter weibliche	
Bergbau, Hütten- und Salinenwesen	45 929	(40 179)	11 460	(1 147)
Walz- und Hammerwerke	90 761	(106 966)	15 533	(309)
Sonstige Anlagen der Großeisenindustrie	92 910	(92 190)	22 794	(1 497)
Metallverarbeitung	277 089	(344 489)	135 237	(35 278)
Industrie der Maschinen, Instrumente und Apparate	686 415	(19 742)	325 016	(51 573)
Chemische Industrie	188 535	(89 326)	150 399	(14 352)
Textilindustrie	43 633	(51 844)	103 638	(149 034)
Industrie der Holz- und Schnitzstoffe	113 351	(212 886)	34 987	(13 743)
Industrie der Nahrungs- und Genußmittel	59 742	(132 041)	47 915	(37 093)
Bekleidungsgewerbe	25 153	(54 658)	127 501	(158 432)

Nicht nur bei den unteren Klassen, auch in den bürgerlichen Kreisen gerieten bei Kriegsausbruch die erwerbstätigen Frauen in wachsende Not. Verkäuferinnen und Kontoristinnen, auch Schauspielerinnen und andere wurden aus ihren Stellungen entlassen. Zimmervermieterinnen und Pensionsinhaberinnen sahen ihre Betriebe veröden. In dem Maße, wie allmählich die Geschäfte sich wieder belebten und in privaten wie öffentlichen Betrieben Männermangel sich fühlbar machte, trat früher oder später zunächst bei den Angestellten allerdings ein Umschwung ein infolge einer wiederum ansteigenden Nachfrage nach weiblichen Kräften.

Im übrigen hat der Krieg den Frauen der mittleren und höheren Klassen ein neues Tätigkeitsfeld von ungeheurem Umfange erschlossen. Schon die Kriegskrankenpflege gewann eine Ausdehnung, daß ihr mit dem vorhandenen geschulten Pflegepersonal nur zum allerkleinsten Teile genügt werden konnte und sie daher einer gewaltigen Verstärkung durch Heranziehung ungeschulter und freiwilliger Hilfskräfte bedurfte, wenigstens in der Heimat. Aber während im Deutsch-Französischen Kriege 1870/71 noch die Kriegskrankenpflege und die Liebesgabensammlung in erster Linie standen, traten nunmehr die wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben aller Art in den Vordergrund. Die Kriegswohlfahrtspflege, deren Mittelpunkt die Unterstützung der Kriegerfamilien wie

der Kriegshinterbliebenen bildete, nahm einen Umfang an, daß ihre fort und fort steigenden Anforderungen ohne weibliche Hilfe nicht erfüllt werden konnten. Um die Kriegswohlfahrtspflege gruppierten sich alle übrigen, zum Teil erst nach und nach aus der wachsenden Not des Volkes hervorgegangenen öffentlichen und privaten Leistungen. Unter diesen nahm die Fürsorge für die Arbeitslosen sowohl in organisatorischer wie finanzieller Beziehung die erste Stelle ein. Dazu traten — um nur das Wichtigste zu nennen — Wöchnerinnen- und Säuglingsfürsorge, Kinderfürsorge aller Art und Jugendpflege, Einrichtungen für arbeitslose Frauen (Näh- und Strickstuben, Heime), Ernährungsfürsorge und Lebensmittelverteilung, Miets- und Grundeigentumsangelegenheiten, Arbeitsbeschaffung und Arbeitsvermittlung, Flüchtlings-, Hinterbliebenen- und Kriegsbeschädigtenfürsorge, Liebesgabensammlungen, allgemeine Auskunftserteilung und Errichtung von Beratungsstellen sowie Ausbildung geeigneter Kräfte für Wirtschaftsdienst und soziale Tätigkeit, freiwilliger Hilfsdienst u. a. m. Immer stärker erweiterten und mehrten sich die Aufgaben, welche die Kriegswirtschaft stellte, so daß sie von den Männern allein nicht bewältigt werden konnten.

Die zahlreich zuströmenden Frauen und Mädchen traten in der Regel in den Dienst der bestehenden mannigfachen Vereinsorganisationen. In die Arbeit teilten sich die großen Verbände: das Rote Kreuz, die Vaterländischen Frauenvereine, der Bund deutscher Frauenvereine und andere Gruppen. Alle diese Verbände und Gruppen wurden im Nationalen Frauendienst, der bei Ausbruch des Krieges gegründet wurde, zusammengefaßt, um mittels Verständigung die Arbeitsgebiete planmäßig zu verteilen. Im übrigen war die organisatorische Stellung dieser Frauentätigkeit, an welcher auch Vertreterinnen der Arbeiterklasse teilnahmen, örtlich und sachlich verschieden. Je nachdem löste sie ihre Aufgaben selbständig oder übte sie im Anschluß an die Kommunalverwaltung aus oder aber sie wurde ganz eingegliedert in die kommunale Verwaltungsorganisation.

Angeregt durch den nationalen Frauendienst, entstand eine eigenartige Organisation, verkörpert in einer beim Kriegsamt errichteten „Frauenarbeitszentrale“ unter der Leitung von Dr. Marie Elisabeth Lüders, der „Frauenarbeitshauptstellen“ bei den Kriegsamtsstellen der einzelnen Generalkommandos, denen sich örtliche Fürsorgevermittlungsstellen anschlossen. Dieser Organisation lag die Bearbeitung aller mit der Frauenarbeit im Kriege in Verbindung stehenden Angelegenheiten ob. Ihre Hauptaufgabe bestand darin, durch entsprechende Fürsorgeeinrichtungen möglichst viele Frauenkräfte für die Munitionsherstellung frei zu machen, insbesondere auch durch Ausbildung und Einstellung von „Fabrikpflegerinnen“, denen die Fürsorge für die Arbeiterinnen zufiel.

Der im November 1918 eintretende Waffenstillstand und die anschließende Demobilisierung änderten die Arbeits-, und Erwerbsverhältnisse der in die Kriegswirtschaft einbezogenen Frauenkreise von Grund aus. Die erzwungene Überstürzung der Demobilisierung steigerte die nachteiligen Wirkungen. Die völlige Einstellung der Rüstungsindustrie wie die Umstellung der Kriegswirtschaft auf die Friedenswirtschaft führte vor allem zum schleunigen Abbau der kriegswirtschaftlichen Frauenarbeit. Denn obwohl den von der Front und aus den Etappen zurückflutenden Soldaten und Arbeitsscharen auch männliche Arbeitskräfte weichen mußten, so trafen die Entlassungen doch in erster Linie die weiblichen Arbeiter und Angestellten, wenn auch die Entlassungen unter möglichster Berücksichtigung anderweitiger Unterhalts- und Erwerbsmöglichkeiten erfolgten. Die Folge war für die Frauen ein umfassender Berufs- und Ortswechsel, sowie stark zunehmende Arbeitslosigkeit. Soweit die arbeitslos gewordenen Frauen auf Erwerb angewiesen blieben, wurden sie der Arbeitslosenunterstützung teilhaftig. Trotz der andauernd großen Zahl der weiblichen Arbeitslosen hat der schon in den letzten Kriegsjahren immer fühlbarer gewordene Dienstbotenmangel seit der Demobilisierung keine Abnahme, eher eine weitere Steigerung erfahren.

Ein Teil der sonstigen kriegswirtschaftlichen Frauentätigkeit hat ebenfalls mit dem Kriege selbst sein Ende erreicht, ein anderer Teil wird sich fortsetzen, so lange die Not des Volkes, welche ihn veranlaßte, das Kriegsende überdauert; ein weiterer Teil endlich wird sich ständig behaupten, weil die Tätigkeit bleibenden Aufgaben gewidmet ist, zu deren befriedigender Lösung die weibliche Hilfe nicht wieder entbehrt werden kann.

Im Kommunaldienst, zu dem man die Frauen vor dem Kriege nur zögernd zuließ, haben sie während des Krieges eine feste Stellung errungen. In der Schulverwaltung und dem Erziehungs-

wesen, in der Armenverwaltung, der Wohlfahrtspflege, dem Wohnungswesen, dem Fürsorgedienst und dem Vormundschaftswesen — um nur diese Zweige zu nennen —, ist die dauernde Verwendung bezahlter wie unbezahlter weiblicher Kräfte gesichert. Auch im Staatsdienst haben die Frauen teilweise Fuß gefaßt. Die politische Umgestaltung hat alle diese Errungenschaften weiterbefestigt und erweitert.

Die durch den Krieg herbeigeführte Verarmung unseres Volkes wird in Zukunft die Frauen in weit höherem Maße als bisher zur Erwerbstätigkeit nötigen, zumal da infolge der enormen Zahl der Kriegsgefallenen auf lange hinaus die Heiratsmöglichkeit für die Frauen eine wesentliche Einschränkung erfahren hat. Zugleich werden die Frauen in der neuen Friedenswirtschaft um ihre Stellung im Berufs- und Erwerbsleben voraussichtlich überall hart kämpfen müssen, wo sie mit dem männlichen Geschlecht in Konkurrenz treten. Um so mehr wird es Erfordernis werden, sie durch bessere und reichere Ausgestaltung ihrer Berufsvorbildung für den Lebenskampf auszurüsten.

Register.